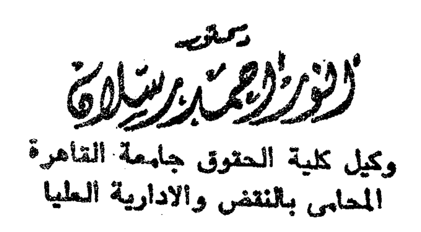


وكيل كلية الحقوق جامعة القاهرة
المحامى بالنقض والادارية العليا

الأسس الدستورية للادارة المحلية
دراسـة مقارنة

نشر هـذا البحث فى مجـلة القـانون والاقتصـاد التى يصـدرها
أساتذة كلية الحقوق فى العددين الأول والثانى من السنة الثامنة والأربعين

١٩٩٥

مطبعة جامعة القاهرة
والكتاب الجامعى

الأسس الدستورية للادارة المحلية
دراســة مقارنة

للدكتور أنور احمد رسلان
أستاذ القانون العام — كلية الحقوق — جامعة القاهرة

مقـــدمة

لما كان الدستور هو القانون الأساسى الأعلى فى الدولة المعاصرة ، به تتحدد أهداف الدولة ووظائفها ، وعليه تستند السلطات العامة وتستمد وجودها وشرعيتها ، ومنه تنبع قوانين الدولة ونظمها . لذلك يكون من الضرورى ومن المفيد معرفة مدى اهتمام المشرع الدستورى بالادارة المحلية وبيان الأسس التى أوجب أن تقوم عليها .

وبيان هذه الأسس يحقق فائدة مزدوجة : فهو يسهم فى تحديد مفهوم الدستور للديمقراطية ، حيث يتأثر تحديد هذا المفهوم بما يقرره الدستور فيما يتعلق بكيفية تشكيل المجالس المحلية ومدى الاختصاصات المقررة لها . وذلك فضلا عن أنه يحدد الضمانات الدستورية لوحدات الادارة المحلية من حيث انشائها وتشكيل مجالسها واختصاصاتها ، الأمر الذى يبين لنا مدى حرية المشرع العادى عند وضعه لنظام الادارة المحلية .

وقد اهتمت دساتير معظم الدول بالادارة المحلية ، وان كان مدى الاهتمام بهذا الموضوع وكيفية معالجته يختلفان من دستور لآخر ، وذلك نظرا لاختلاف الظروف التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة ، الأمر الذى يترتب عليه اختلاف فلسفاتها ونظم الحكم فيها ، مما ينعكس بدوره على موقف كل دولة من الادارة المحلية ، وهو ما يتضح من كيفية معالجة الدستور لهذا الموضوع .

وقد رأينا أن نقصر هذه الدراسة على الدول العربية ، وذلك نظرا لايماننا بضرورة اعطاء الأولوية للدراسات القانونية العربية المقارنة ، من ناحية ، ولأن ذلك يسهم فى التعريف بالنظم القانونية المطبقة فى العالم

العربى ، الأمر الذى يمكن من فهمها ويكشف عن مدى امكانية التقريب بينها بغرض تحقيق تقارب تشريعى عربى فى المبادىء العامة على الأقل من ناحيـــة أخرى •

الا أن أوضاع العالم العربى بما تتميز به من تغير سريع وعدم استقرار نسبى دفعتنا لتقديم دراســـة تفصيلية عن الأسس الدســـتورية للادارة المحلية فى بعض الدول العربية دون البعض الآخر ، وذلك نظرا لأن بعض الدول العربية تحكمها دساتير مؤقتة ، وهى الجمهورية العربية الليبية ، جمهورية العراق ، ودولة الامارات العربية المتحدة •

كما أن بعض الدول العربية تعتبر دويلات وامارات صغيرة، حديثة العهد بالاستقلال أولا ، وغير متقدمة فى مجالى التنظيم الدستورى والادارى ثانيا • وهذه الدول هى : الجمهورية الاسلامية الموريتانية ، جمهـورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، سلطنة عمان ، قطر ، البحرين ، وجيبوتى •

كذلك فان بعض الدول العربية لم تعط دساتيرها الا اهتمـاما ضئيلا للادارة المحلية ، حيث اقتصر الأمر على ايراد مادة وحيـدة فى هـذا الشأن • وهذه الدول هى : جمهورية تونس ، جمهورية الصومال ، جمهورية لبنان ، وجمهورية الجزائر الديمقراطية والشعبية ، والمملكة الأردنيـــة الهاشمية ، وامارة الكويت •

يضاف الى ما سبق أن المملكة العربية السعودية تعتبر القرآن الكريم دســتورها الأعلى ، ومن ثم فهى لا تعترف بفكرة الدســتور الوضعى ولا تأخذ بهـا •

وأمام هذا الوضع، رأينا أن نقصر دراستنا التفصيلية على بعض الدول العربية فقط •

وقد راعينا فى اختيارنا للدول العربية محل الدراسة التفصيلية أن تتميز بعمق التجربة الدستورية من ناحية ، واشتمالها على دول تمثل كل منها مجموعة من الدول العربية التى استقلت فى فترات متقاربة من ناحية ثانية ، وذلك فضلا عن تمثيلها لمختلف الأقاليم الجغرافية للعـالم العربى ، من ناحية ثالثة •

ومن ثم فقد وقع اختيارنا على مصر بوصفها من الدول العربية الأولى التى حصلت على استقلالها فى العصر الحديث ، كما أنها تعتبر قلب العالم العربى ، والأسبق حضارة والأكثر تقدما ، وذلك فضلا عن تقدمها فى مجالى التنظيم الدستورى والادارى • كذلك وقع اختيارنا على سوريا كمثال لدول المشرق العربى من جهة ، ولأنها احدى الدول العربية التى حصلت على استقلالها عقب الحرب العالمية الثانية من جهة أخرى •

كما وقع اختيارنا على المغرب ، كمثال لدول المغرب العربى من جهة، ولأنها احدى الدول العربية التى حصلت على استقلالها فى الخمسينات من جهة أخرى •

وتمهيدا للدراسة التفصيلية للأسس الدستورية للادارة المحلية فى كل من مصر وسوريا والمغرب ، سنقوم بعرض موجز لأساليب تحديد هذه الأسس فى دساتير الدول المختلفة ، يعقبه بيان الأساليب المتبعة فى دساتير الدول العربية •

وهكذا ينقسم هذا البحث الى أربعة فصول ، وذلك كما يلى :

فصل تمهيدى — ندرس فيه أساليب تحديد الأسس الدستورية للادارة المحلية •

الفصل الأول — نخصصه لدراسة الأسس الدستورية للادارة المحلية فى مصر •

الفصل الثانى — نخصصه لدراسة الأسس الدستورية للادارة المحلية فى سوريا •

الفصل الثالث — نخصصه لدراسة الأسس الدستورية للادارة المحلية فى المغرب •

فصل تمهيدى

أساليب تحديد الأسس الدستورية للادارة المحلية

يختلف أسلوب معالجة موضوع الادارة المحلية من دستور لآخر ، وذلك نظرا لاختلاف ظروف المجتمعات التى تحكمها هذه الدساتير من

ناحية ، وتباين الاهتمام بالادارة المحلية من ناحية أخرى .

ومع تسليمنا بتميز كل دستور بسمات خاصة فى هذا الشأن ، الا أنه يمكن القول بوجود أساليب مشتركة تميز كل مجموعة من الدساتير عن غيرها . فنلاحظ أن الأسلوب الأمريكى هو السائد بالنسبة لمجموعة من الدساتير ، بينما يسود الأسلوب الفرنسى فى مجموعة ثانية ، فى حين يسود الأسلوب السوفييتى فى مجموعة ثالثة .

وعلى مستوى العالم العربى ، نلاحظ كذلك تباين الأساليب المتبعة عند تحديد الأسس الدستورية للادارة المحلية ، حيث تكتفى بعض الدساتير العربية بالاشارة لهذا الموضوع فى مادة وحيدة ، بينما تورد دساتير أخرى بعض الأسس العامة التى تضمنها أكثر من مادة من مواد الدستور .

وهكذا ينقسم هذا الفصل التمهيدى الى مبحثين ، هما :

المبحث الأول ــ ونخصصه لبيان الأساليب المتبعة فى دساتير الدول المختلفة .

المبحث الثانى ــ ونخصصه لبيان الأساليب المتبعة فى دساتير الدول العربية .

المبحث الأول

الأساليب المتبعة فى دساتير الدول المختلفة

تتبع دساتير الدول المختلفة أساليب متباينة فما يتعلق بالادارة المحلية : فالبعض منها لا يشير الى هذا الموضوع اطلاقا ، والبعض الآخر يكتفى بايراد بعض الأسس العامة فى هذا الشأن ، بينما يذهب بعض ثالث منها الى ايراد أسس تفصيلية تحد من حرية المشرع العادى عند وضعه لنظام الادارة المحلية .

ومن ثم يمكن التمييز بين ثلاثة أساليب فى هذا الشأن ، هى : الأسلوب الأمريكى ، الأسلوب الفرنسى ، والأسلوب السوفيتى .

وسنتكلم عن كل منها على التوالى ، وذلك كما يلى :

اولا : الأسلوب الأمريكى :

لا يتضمن دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٧٨ وتعديلاته المختلفة أية نصوص تتعلق بالادارة المحليــة ، فلم يشر الدستور الى هذا الموضوع اطلاقا ، وترك معالجتــه لكل ولاية على حدة ، الأمر الذى يعنى أن وحدات الادارة المحليــة لا تتمتع بأية ضمانة دستورية على المستوى الاتحادى .

وقد اتبعت الهند ذات الأسلوب ، حيث لم يتضمن الدستور الهندى الصادر بتاريخ ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٩ أية مادة تتعلق بالادارة المحلية .

واذا كان اتباع هذا الأسلوب من قبــل كل من الولايات المتحــدة الأمريكية والهند وهى دول اتحادية ، يمكن أن يفسر بأن هذه الدول قد جعلت الولايات أو المقاطعات هى المختصة فى هذا الشأن ، الا أننا نلاحظ أن دولا اتحادية أخرى ، مثل الاتحاد السوفييتى ويوغسلافيا ، قد اتبعت أسلوبا آخر ، حيث خصصت مواد عديدة فى دساتيرها لتقرير أسس عامة بل وتفصيلية ـــ تحكم نظام الادارة المحلية فيها (١) .

والواقع أن اتباع الأسلوب الأمريكى وان كان يجعل الوحــدات المحلية لا تتمتع بضمانات دستورية ، الا أنه لا يعنى عدم وجود هــذا النظام ، أو أن وحداته لا تتمتع بقدر من الاستقلال فى مواجهة الســلطة المركزية .

فبالرغم من عدم وجود نص خــاص بالادارة المحلية فى الدســتور الاتحادى الأمريكى ، تأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بهذا النظــام ،

---

(١) نشير الى أن جمهورية المانيا الاتحادية ، وهى دولة اتحادية ايضا ، كان قد خصص دستورها الصادر بتاريخ ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ فقرة وحيدة للادارة المحلية ، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الثامنــة والعشرين منه على ما يلى :

« يكفل لكل قرية حق تنظيم شئونها المحلية تحت مسئوليتها الخاصة وفى حدود القوانين .

كما يجب أن يكون لمجموعات القرى ذات النظام المشترك حق الاستقلال الادارى وفقا للقوانين وفى حدود اختصاصاتها المشروعة » .

وذلك تحت اسم « الحكم المحلى » حيث يتأثر نظامها بشـكل الدولة الاتحادية من ناحية ، كما يتأثر بنظام الحكم المحلى فى انجلترا من ناحية أخـرى .

وتتمثل الخطوط العامة لنظام الادارة المحليـة فى الولايات المتحـدة الأمريكية فيما يلى (١) :

١ ــ بالرغم من تعدد طرق انشاء الوحدات المحلية ، الا أنه يمكن القول بأن القاعدة العامة المتبعة فى معظم الولايات هو انشاء الوحـدة المحلية بقانون .

٢ ــ ورغم تعدد أنواع وحدات الادارة المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية بحيث يمكن القول بأن لكل وحدة محلية نظامها الخاص بها ، الا أنه يمكن تقسيمها ــ بصفة عامة ــ الى ثلاث مستويات كبرى ، هى : المقاطعات ، المدن ، والبلديات بمستوياتها المختلفة .

٣ ــ تدار شئون الوحدات المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية بواسطة مجالس منتخبة لها حق وضع السياسات الادارية والتداول فى الشئون المحلية .

٤ ــ تختلف اختصاصات هـذه الوحدات من نوع لآخر ، بل هى تختلف بالنسبة لوحدات النوع الواحد ، وذلك نظرا لأن قانون انشاء الوحدة المحلية هو الذى يحدد اختصاصاتها .

٥ ــ تخضع وحدات الادارة المحلية فى الولايات المتحدة الأمريكية لكل من الرقابة القضائية والرقابة الادارية ، وهذه الأخيرة مزدوجة : حيث تخضع هذه الوحدات لرقابة كل من الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية فى وقت واحد . وان كانت هذه الرقابة أخف من تلك التى تمارس

---

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

ــ الدكتور عادل محمود حمدى : الاتجاهات المعـاصرة فى نظم الادارة المحلية رسالة دكتوراه ، سنة ١٩٧٣ ، الصفحات ٢٥ و ٣٢٠ وما بعدهما .

Ch. Debbasch : institutions et droit adminestratif, 1976, p. 313 et s.

على الوحدات المحلية فى النظم التى تأخذ بالأسلوب الفرنسى .

ونشير الى أن بريطانيا (١) ، وهى دولة ذات دستور عرفى ، قد لا نجد فى مواثيقها واعلاناتها شيئا يتعلق بالادارة المحلية . الا أن ذلك لا ينفى أن الادارة المحلية (الحكم المحلى) تحظى باهتمام كبير ، سواء من جانب الرأى العام أو من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما أن ضمانات وحدات الحكم المحلى فى بريطانيا لا تقل عن تلك المقررة فى النظم المقارنة . ويعود ذلك الى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية الخاصة بالشعب الانجليزى ، حيث كان الحكم المحلى أحد عوامل التطور فى اتجاه اقامة النظام البرلمانى على مستوى الدولة .

ونخلص مما سبق الى أن اتباع الأسلوب الأمريكى الذى يقضى بترك موضوع الادارة المحلية لاختصاص الولايات ، قد أدى الى حرمان وحدات الادارة المحلية من التمتع بضمانات دستورية على المستوى الاتحادى ، وان كانت الظروف قد أدت — فى الولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص — الى اقامة نظام ادارة محلية لا يقل عن مثيله فى الدول التى تضمنت دساتيرها بعض الأسس التى تحكم نظام الادارة المحلية فيها .

---

(١) راجع :

— الدكتور طعيمة الجرف : مبادىء فى نظم الادارة المحلية ، ١٩٦١ — ١٩٦٢ ، — صفحات ٤١ ، ٦٤ ، وما بعدها .

— الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : نظام الادارة المحلية فى القانون المقارن ، مقال بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، العدد الاول يونيو ١٩٦١ ، صفحة ١٧٣ وما بعدها .

— الدكتور عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحات ٢٠ و ٢٦٧ وما بعدها .

— شارل ديباش، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة ٣٦٣ وما بعدها.

ويعرض الأستاذ ديباش فى مؤلفه للتطورات الأخيرة لنظام الحكم المحلى فى بريطانيا ، والتى كانت وليدة أعمال لجنة اللورد Maud التى شكلت سنة ١٩٦٦ ، وصدر فى أعقاب تقديم تقريرها للحكومة البريطانية قانون الحكم المحلى سنة ١٩٧٢ ، والذى طبق ابتداء من أول أبريل سنة ١٩٧٤ .

ثانيا ـ الاسلوب الفرنسى :

يقوم الأسلوب الفرنسى على أساس ايراد بعض أسس الادارة المحلية فى الدستور ثم يحيل للقانون فيما يتعلق بوضع تفاصيل النظام ، وذلك فى اطار الأسس الدستورية بطبيعة الحال .

وقد وردت هذه الأسس فى المواد من ٨٥ الى ٨٩ من دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ ، حيث تضمنت هذه المواد تقرير الأسس العامة التالية :

أولا ـ الاعتراف بوجود الجماعات المحلية فى ظل الدولة الموحدة ، على أن يصدر قانون ببيان عددها وتحديد نطاق كل منهما وتشكيل مجالسها .

ثانيا ـ تدار شئون الجماعات المحلية بحرية ، بواسطة مجالس منتخبة بالاقتراع العام .

ثالثا ـ يكون تنفيذ قرارات المجالس المحلية بواسطة العمد على مستوى البلديات ، وبواسطة المحافظ على مستوى المحافظات .

رابعا ـ يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء ، وتكون مهمته تنسيق نشاط موظفى الدولة وتمثيل المصالح القومية ، وذلك فضلا عن ممارسة الرقابة الادارية على الجماعات المحلية .

خامسا ـ تصدر قوانين نظامية تتضمن تفصيلات حريات مجالس المحافظات والبلديات فى ادارة شئونها المحلية .

وقدنصت المادة١٠٥ من الدستور على أن تبقى القوانين الصادرة قبل العمل بالدستور نافذة المفعول ، وذلك لحين صدور القوانين النظامية المشار اليها . الا أن هذه القوانين لم تصدر ، وبالتالى فقد ظل الوضع على ما هو عليه وذلك حتى تاريخ الغاء دستور سنة ١٩٤٦ .

أما الدستور الفرنسى الحالى والصادر فى أكتوبر سنة ١٩٥٨ ، فقد خصص الباب الحادى عشر منه لبيان الأحكام الخاصة بالوحدات الاقليمية ، ويتضمن هذا الباب خمس مواد ، هى المواد من ٧٢ الى ٧٦ . خصصت

مادة وحيدة منها لبيان أسس الادارة المحليــة فى فرنســا ، بينما تضمنت المواد الأخرى الأحكام الخاصة بأقاليم ما وراء البحار •

وبالاطلاع على المادة الثانية والسبعين من الدستور الفرنسى (١) ، يتضح لنا أنها تقرر الأسس الدستورية التالية :

١ ــ الوحدات الادارية المحلية فى فرنسا هى : المحافظات les departements والبلديات les Communes

٢ ــ يجوز انشاء وحدات ادارية محليــة أخرى ، على أن يكون انشاؤها بقانون •

٣ ــ تدير الوحدات الادارية شئونها بحرية ، وذلك بواسطة مجالس منتخبة ، ووفقا للشروط المنصوص عليها فى القانون •

٤ ــ يختص المشرع بوضــع القواعد المتعلقة بالنظــام الانتخــابى للمجالس المحلية (٢) •

٥ ــ كذلك يختص المشرع بتحديد المبادىء الأساســية المتعلقــة بالاستقلال الادارى للهيئات المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية (٣) •

---

(١) تنص المادة ٧٢ من الدستور الفرنسى على ما يلى :

« الوحدات الاقليمية فى الجمهورية هى البلديات والمحافظات وأقاليم ما وراء البحار ، وكل وحدة اقليمية أخرى تنشأ بقانون •

تدير هذه الوحدات شئونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وبالشروط المنصوص عليها فى القانون •

تكون مهمة مندوب الحكومة فى المحافظات والأقاليم تمثيل المصالح القومية والاشراف الادارى وضمان احترام القوانين » •

(٢) و (٣) خرج دستور سنة ١٩٥٨ عن المفهوم التقليدى لمجال كل من القانون واللائحة حيث أصبح مجال القانون مقيدا ، بينما صــار مجــال اللائحة عاما ، أى أنه قد أصبح مجــال اللائحة هو الأصل ومجال القــانون هو الاستثناء •

وفى مجال القــانون ، يفرق الدستــور الفرنسى بين ثلاثة طوائف من المسائل التى تدخل فى اختصاص المشرع : تتمثل الطــائفة الأولى منها فى مجموعة من المسائل التى تكون من كامل اختصاص المشرع ، بينما تتمثل الطائفة الثانية فى مجموعة من المســائل يختص المشرع بالنسبة لها بوضع =

ويقوم نظام الادارة المحليـــة المطبق حاليا فى فرنسا وفقــا للأسس الدستورية السابقة ، وهو يتميز باتباع مبدأ وحدة الأنماط مع التباين طبقا للمستويات ، من ناحية . وبتشكيل مجالس الوحدات المحلية بطريق الانتخاب العام المباشر ، من ناحية ثانية . وباختصاص مجالس الوحدات المحلية بكل ما يهم وحداتها من ناحية ثالثة . وذلك فضلا عن تميزه بخضوع الوحدات المحلية لرقابة ادارية شديدة ومتشعبة ، من ناحية رابعة (١) .

= القــواعد العامة لها ، أما الطائفة الثالثة فهى تشـــمل المسائل التى يقتصر اختصاص المشرع على مجرد وضع المبادىء الأساسية فقط .

لمزيد من التفاصيل ، راجع :

ـ الدكتور سليمان محمد الطماوى : السلطات الثلاث فى الدســاتير العربية وفى الفكر السياسى الاسلامى ، ١٩٧٣ ، صفحة ١٤٧ وما بعدها .

— Jean Rivero : Droit administratif, 1975, p. 60 ets.

— Georges Vedel : Droit administratif, 1973, p. 209 ets.

— M. Prelot. et Jean Boulouis : institutions politiques et droit Constitutionel, 1975, P. 801 ets.

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع :

ـ الدكتور صبرى توفيق حمودة ، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية فى ليبيا ، رسالة دكتوراه ، سنة ١٩٧٢ ، صفحة ١٢٩ ومابعدها.

ـ الدكتور عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة ٣٧٧ وما بعدها .

ـ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، مقاله السابق الاشــارة اليه ، صفحة ١٤١ وما بعدها .

J.M. Auby et R. Ducoz-Ader : institutions administratives, 1973, p. 135. ets.

Ch. Debbarch : inst. et droit admininestratif 1976, p. 208 ets.

H. Detton et J. Haurticq : L'administrotion régionale et locale de la France 1975, p. 13. ets.

André de laubadère : Traité élémentaine de droit administratif, 1973, T.I, p. 104. ets.

وقد اتبع الأسلوب الفرنسي من قبل دول أخرى ، مثل مـالى (١) ، وتركيا (٢) ، والكمرون واليابان .

حـدد دسـتور جمهـورية الكمرون الأسس الدسـتورية للدارة المحلية كما يلى (٣) :

ــ تتمثل المجموعات المحلية للدولة الكمرونية فى الأقاليم والمقاطعات ، وهى تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالى . ويجوز انشاء أقاليم جديدة بقانون ، وذلك بعد أخذ رأى المجالس العامة للأقاليم المعنية .

---

(١) تنص المادة ٤١ من دستور جمهورية مالى الصادر فى ٢٩ ينـاير سنة ١٩٥٩ على ما يلى :

« المجموعات الاقليمية للجمهورية هى : المناطق ، الدوائر ، الاقسـام المقاطعات ، القرى ، والجماعات الرحالة .

وتنشأ كل مجموعات اقليمية أخرى بموجب قانون ، وتتم ادارة هـذه المجموعات بحرية بواسطة مجالس منتخبة ، وفى حدود الأحكام المنصـوص عليها فى القانون . ويتولى مندوب الحكومة فى الجماعات الاقليمية مسئولية مصالح الجمهورية والاشراف الادارى ويكفل احترام القوانين » .

(٢) تنص المادة ١١٦ من دستور الجمهورية التركية الصادر بتـاريخ ٩ يوليو سنة ١٩٦١ على ما يلى :

« الادارات المحلية أشخاص معنوية عامة تكفل الحاجات المحلية العامة لأهالى الولايات والبلاد والقرى ، ويتولى الشعب انتخاب أعضاء هذه الهيئات التى يكون لها حق اصدار القرارات المتعلقة بالصـالح العـام ، وتجرى انتخابات الادارة المحلية فى المواعيد التى يحددها القانون ووفقا للقـواعد المذكورة فى المادة ٥٥ (تقرر مبدأ الاقتراع العام ، الحر والمباشر والسرى ، فضلا عن تقرير حق المواطنين فى الانتخاب والترشيح) .

على أن اكتساب صفة العضوية فى هذه الهيئات واسقاطها يخضع دائمـا لرقابة السلطة القضائية .

وينظم القانون طريقة تكوين الادارات المحلية وانشاء اتحادات فيمـا بينها ، كما ينظم وظائفها وسلطاتها وشـئونها المالية والتأديبية وعـلاقاتها بالادارة المركزية ، ويجب أن يكفل لهذه الادارات الموارد التى تتنـاسب مع اعبائها » .

(٣) راجع نصوص المواد ٤٦ ، ٤٧ ، ٤٨ ، من دستور جمهورية الكمرون الصادر بتاريخ ٤ مارس سنة ١٩٦٠ .

ـ يتكون المجلس العام للاقليم من المستشارين المنتخبين أو المعينين وكذلك من نواب الجمعيــة الوطنية المنتخبين عن الاقليم ، وهو مكلف بادارة المصالح الاقليمية •

ـ يمثل الحكومة وزير ، يكون مسئولا عن تنفيذ قرارات المجلس العام للاقليم •

ـ يكون انشاء المجموعات المحلية والغاؤها بقانون ، كما يحدد القانون أحكام الادارة الحرة لها ، ويحدد اختصاصاتها ، ويحدد كذلك الأحكام الخاصة بانتخاب أو تعيين المستشارين العامين للاقليم •

بينما تجد الدستور اليابانى الصادر بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٣ قد نص على قيام نظــام الادارة المحلية باليابان طبقا للأسس الدســتورية التــالية (١) :

أولا ــ يحدد القانون ترتيب الوحدات الادارية المحلية واختصاصاتها وادارتها وفقا لمبدأ الحكم الذاتى المحلى •

ثانيا ــ يشكل مجلس استشارى فى داخل كل وحدة ، يقوم السكان بانتخاب رئيسه وأعضائه •

ثالثا ــ تقوم كل وحدة ادارية بالاشراف على شئونها وادارة أموالها •

رابعا ــ لا يجوز للبرلمان أن يسن قانونا خاصا بوحدة ادارية بالذات الا بعد موافقة الأغلبية المطلقة لسكان هذه الوحدة وفقــا لمــا يقرره القــانون •

ونخلص ممــا سبق الى أن الأســلوب الفرنسى يتضمن تقرير بعض الأسس العامة التى يرى المشرع الدستورى ضرورة الالتزام بها ، وهى تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف ظروف كل دولة ، ثم يحيل للقانون فيما يتعلق بباقى أحكام نظام الادراة المحلية •

---

(١) راجع نصوص المواد ٩٢ ، ٩٣ ، ٩٤ ، ٩٥ من الدستور اليابانى.

وهكذا يتميز هذا الأسلوب بتوفير حد أدنى من الضمانات الدستورية لوحدات الادارة المحلة من ناحيــة ، مع اعطاء قدر من الحرية للمشرع فى تقرر أحكام نظام الادارة المحلية من ناحية أخرى •

ثالثا ـ الأسلوب السوفييتى :

كان يتميز الأسلوب السوفيتى فى تحــديد الأسس الدستــورية للادارة المحلية بأنه لا يكتفى بالنص على بعض القواعد العامة فى هذا الشأن ، بل انه يتجاوز ذلك بوضع قواعد تفصيلية تقيد سلطة المشرع العادى ، وتحد من قدرته على تعديل أحكام النظام لتتلاءم مع أوضــاع المجتمع المتغيرة •

فدستور الاتحاد السوفييتى الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ ،يخصص الفصــل الثامن منه لموضوع الادارة المحلية ، حيث يقــرر الأســس التالية (١) :

أولا ـ تمثل ســوفيتيات نواب الشغيلة سلطة الدولة فى الأقاليم والمناطق ذات الحكم الذاتى والمراكز والدوائر والمدن والقرى •

ثانيا ـ تشكل سوفيتيات نواب الشغيلة بالانتخاب ، وذلك لمــدة سنتين •

ثالثا ـ تحدد دساتير الجمهوريات المتحدة نسبة التمثيل فى سوفيتيات نواب الشغيلة •

رابعا ـ تدير سوفيتيات نواب الشغيلة عمل الهيئات الادارية التابعة لها والأعمال الاقتصادية والثقافية المحلية ، كما تضع الميزانية المحليــة وتؤمن المحافظة على النظام العــام ، ومراعاة القوانين وحمــاية حقوق المواطنين •

خامسا ـ تتخذ سوفيتيات نواب الشغيلة القرارات ، كما تصــدر الأوامر ضمن حدود الصلاحيات التى تمنحها لها القوانين •

---

(١) راجع المواد من ٩٤ الى ١٠١ من دستور الاتحاد السوفييتى .

سادسا ــ تنتخب سوفيتيات نواب الشغيلة لجانا تنفيذية من بين أعضائها ، وتعتبر هذه اللجان هيئة تنفيذية لها ، وهى تتألف من الرئيس ونواب الرئيس وأمين السر والأعضاء .

سابعا ــ تتكون الهيئات التنفيذية والادارية لسوفيتيات نواب الشغيلة فى القرى الصغيرة من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر .

ثامنا ــ تقدم الهيئات التنفيذية لسوفيتيات نواب الشغيلة حسابا عن عمالها لسوفيتيات نواب الشغيلة التى انتخبتها وللهيئة النفيذية لسوييت نواب الشغيلة الأعلى منها .

أما الدستور الصادر بتاريخ ٧ أكتوبر سنة ١٩٧٧ فقد خصص الفصل التاسع عشر منه لبيان الأسس الدستورية للهيئات المحلية لسلطة وادارة الدولة ، وذلك فى ست مواد هى المواد من ١٤٥ الى ١٥٠ وقد تضمنت هذه المواد الأسس الدستورية التى قررها دستور سنة ١٩٣٦ والمشار اليها فيما سبق فى البنود : الأول ، والخامس والثامن ، بصفة عامة . ولم ينص على الأساسين المشار اليهما فى البندين الثالث والسابع .

أما بقية الأسس فقد عدلها دستور سنة ١٩٧٧ على النحو التالى(١) :

١ ــ فيما يتعلق بمدة عضوية السوفيت المحلى : قرر الدستور الجديد اعتبارها سنتين ونصف ، وذلك وفقا للمادة ٩٠ منه .

٢ ــ وفيما يتعلق بتشكيل اللجنة التنفيذية للسوفيت المحلى : أبقى الدستور على مبدأ انتخابها من بين أعضاء السوفييت المحلى دون النص على أن يتضمن تشكيلها رئيس ونواب رئيس وأمين سر .

٣ ــ وفيما يتعلق بسلطات السوفييت المحلى : قرر الدستور الجديد سلطته فى البت فى بعض المسائل ، واقرار الآخر ، فضلا عن ادارته لبعض المرافق والاشراف على هيئات الدولة والمؤسسات والدوائر والمنظمات التابعة لها .

٤ ــ وفيما يتعلق بقرارات السوفييت المحلى : قرر الدستور مبدأ الزاميتها ، حيث جعلها واجبة التنفيذ بالنسبة لجميع المؤسسات والدوائر والمنظمات المتواجدة فى أراضى السوفييت المعنى وكذلك بالنسبة

(١) سقط النظام فى الاتحاد السوفيتى كدولة عام ١٩٩١ وتكونت [illegible] من الدول [illegible] "اتحاد دول الكومنولث" وفقا للأسس دستورية وأوضاع قانونية مختلفة تماما عما سبق [illegible]

لجميع الاداريين والمواطنين فيها •

وهكذا نلاحظ أن الدستور السوفييتي وان كان قد أورد أسسا عامة تمثل ضمانات هامة لوحدات الادارة المحليـة ، الا أنه قد أورد أيضـا مبادىء تفصيلية كان من الأفضل تركها للقانون حتى يمكن تعديلها تبعا لظروف المجتمع المتغيرة مثال ذلك ما ورد بدستـور سـنة ١٩٣٦ — من النص على أن مدة انتخاب سوفيتيات نواب الشغيلة سنتان ، والنص على أن يتألف المكتب التنفيذي لسوفيتيات نواب الشغيلة من الرئيس ونواب الرئيس وأمين السر والأعضـاء ، والنص على تكوين الهيئـات التنفيذية والادارية لسوفيتيات نواب الشغيلة فى القـرى الصغيرة من الرئيس ونائب الرئيس وأمين السر •

ومثال ذلك أيضا ما ورد بدستور سنة ١٩٧٧ من النص على أن مدة عضوية السوفيت المحلى سنتان ونصف ، والنص على الزام اللجنة التنفيذية للسوفييت المحلى بتقديم تقارير عن أعمالها مرة على الأقل فى العام •

وبالرغم من اهتمام الدستور السوفييتي الظاهر بالادارة المحليـة ، فان العبرة ليست بالنصوص وحدها ، وانما يلزم أن يوضع فى الاعتبار دائما ، عند تقييم نظام ما ، التطبيق العملى لهذه النصوص • ولعل هذا ما دفع الاستاذ ديباش الى القول بأنه « تحت غطاء الفيدرالية واللامركزية ، يقوم فى الاتحاد السوفييتي نظام متطرف فى مركزيته [1] •

ونلاحظ بصفة عامة ، أن دساتير دول الديمقراطية الماركسية تبدو أكثر اهتماما بموضوع الادارة المحلية ، ويتجلى ذلك الاهتمام فى حرص هذه الدساتير على النص على المبادىء التفصلية المتعلقة ببيان أنواع الوحدات المحلية ومستوياتها المختلفة ، وكيفية تكوين مجالس ادارتها بالانتخاب

---

(١) مؤلفه سابق الاشارة اليه ، صفحة ٣٩٨ •

ولمزيد من التفاصيل عن نظام الادارة المحلية فى الاتحـاد السوفييتي راجع :

— الدكتور عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحـة ٥٢٢ وما بعدها •

— Patrice Gélard : L'administration locale en U.R.S.S., 1972, p. 18. ets

العام المباشر ، وانبثاق لجنة تنفيذية من المجالس المنتخبة واختصاصاتها فى المجالات الادارية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية بما يوفر لها سلطة اتخاذ القرارات وتنفيذها ، وذلك فضلا عن أسس علاقاتها بعضها ببعض وبالسلطة المركزية (1) •

ونشير الى أن الاهتمام بالادارة المحلية وان كان ملاحظا فى دساتير كل دول الديمقراطية الماركسية ، الا أننا نلاحظ كذلك أن دساتير بعض الدول غير الماركسية تبدى أيضا اهتماما ملحوظا بالادارة المحلية ، ولكن لاعتبارات مختلفة ، مثال ذلك مدغشقر وايطاليا •

فقد خصص دستور جمهورية مدغشقر الصادر بتاريخ ٢٩ أبريل سنة

---

(1) راجع على سبيل المثال :

ـ المواد من ٣٤ الى ٤٤ من دستور جمهورية بولندا الشعبية الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ •

ـ المواد من ٨٦ الى ٩٦ من دستور الجمهورية الاشتراكية التشيكوسلوفاكية الصادر بتاريخ ١١ يوليو سنة ١٩٦٠ •

ـ المواد من ٩٦ الى ١٠٧ من دستور جمهورية يوغسلافيا الاشتراكية الفيدرالية الصادر سنة ١٩٦٣ •

ـ المواد من ٥٣ الى ٦٦ من دستور جمهورية الصين الشعبية الصادر بتاريخ ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥٤ •

وقد ادخلت تعديلات على الدستور الصينى صدرت مستقلة فى ثلاثين مادة بتاريخ ١٧ يناير سنة ١٩٧٥ ، خص الادارة المحلية منها ثلاث مواد ، عدا ما يشملها أيضا من احكام عامة ، خصوصا ما تضمنته المواد ٣ ، ٧ ، و١١ من هذا التعديل •

والواقع أن التعديل لم يكن كبيرا فى مجال الادارة المحلية ، حيث اقتصر على الاعتراف الدستورى بالجماعة الشعبية la cummune populaire والتى كانت قائمة كاحدى الوحدات المحلية فى الصين منذ سنة ١٩٥٨ ، وذلك فضلا عن النص على ضرورة مراعاة مبدأ الاتحاد الثلاثى la triple union الذى يعنى تمثيل كل الاجيال واشتراكها فى الادارة والانتاج ، فيكون هناك تمثيل لجيل الكبار والجيل المتوسط وجيل الشباب •

لمزيد من التفاصيل ، راجع مقال :

Philippe Ardant : la constitution de la Republique populaire de chine du 17 Janiver 1975

Revue du droit publie et de la science politique, no. 2. mars-avril 1976, p. 541, ets.

١٩٥٩ احدى عشرة مادة لموضوع الادارة المحلية (١) ، حيث أورد أحكاما تفصيلية كثيرة فى هذا الشأن ، فبين أنواعها ، وأحكام اشتراك السكان فى انتخاب مجالسها وتشكيل المجلس العام للاقليم واختصاصاته ، وتشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للاقليم ، وكيفية تعيين مندوب الحكومة بالاقليم واختصاصاته المختلفة ، ودورات انعقاد المجالس ومدة كل دورة ، وميزانية الاقليم وكيفية اعدادها ومناقشتها والموافقة عليها وكيفية واجراءات ابرام القروض ، والمصاريف الالزامية ، والموارد المالية .

أما ايطاليا ، وهى احدى دول الديمقراطية التقليدية ، فنظرا لظروفها الخاصة الطبيعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية ، أعطى دستورها الصادر بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ اهتماما كبيرا للادارة المحلية ، حيث خصص لها احدى وعشرين مادة ، هى المادة الخامسة والمواد من ١١٤ الى ١٣٣ منه ، وقد تضمنت هذه المواد الكثير من الأحكام التفصيلية التى تحدد الاطار العام لنظام الادارة المحلية فى ايطاليا (٢) .

ونخلص مما سبق الى أن الأسلوب السوفييتى ــ الذى تأخذ به كل دول الديمقراطية الماركسية ، وبعض الدول الأخرى لاعتبارات مختلفة ــ يقوم على أساس النص فى الدستور على كثير من المبادىء التفصيلية الخاصة بنظام الادارة المحلية ، الأمر الذى يوفر ضمانة دستورية لوحدات الادارة المحلية فى مواجهة سلطات الدولة . الا أن العبرة بالتطبيق وليست بالنصوص ، ففى ظل كل هذه الضمانات الدستورية يرى

---

(١) راجع المواد من ٥٥ الى ٦٥ من دستور جمهورية مدغشقر .

(٢) راجع :

ــ د مصطفى ابو زيد فهمى ، مقالة السابق الاشارة اليه صفحة ٢١٧ وما بعدها .

ــ د عادل محمود حمدى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة ٣٦ و٤٣٤ وما بعدها .

شارل ديباش ، مؤلفه السابق الاشارة اليه صفحة ٤٠١ وما بعدها .

البعض (1) أن مجالس السوفييت المحلية قد تحولت فى عهد ستالين الى مجرد مجالس تتلقى شكاوى المواطنين لتقوم بارسالها للجهات المختصة .

* * *

يتضح لنا من العرض الموجز السابق أنه يمكن القول بوجود ثلاثة أساليب فيما يتعلق بتقرير الأسس الدستورية الادارة المحلية . يقوم الأول على أساس عدم ايراد أى نص دستورى يتعلق بالادارة المحلية ، وهو الأسلوب الذى تأخذ به بعض الدول الاتحادية كالولايات المتحدة الأمريكية والهند . أما الثانى ، وهو الأسلوب الفرنسى ، فهو يفضل ايراد بعض الأسس العامة المتعلقة بالادارة المحلية فى صلب الدستور ، وذلك بغرض توفير حد أدنى من الضمانات الدستورية للوحدات الادارية المحلية ، مع اعطاء قدر من الحرية للمشرع العادى ليعدل ويغير فى النظام بما يتلاءم مع ظروف المجتمع المتغيرة . أما الثالث ، وهو الأسلوب السوفييتى ، فهو يقوم على تضمين الدستور لكثير من المبادىء التفصيلية المتعلقة بالادارة المحلية ، وذلك بغية توفير المزيد من الضمانات الدستورية لوحداتها .

ونحن لا نحبذ الأسلوب الأول ، بل نرفضه ، وذلك لاعتقادنا فى ضرورة كفالة حد أدنى من الضمانات الدستورية لوحدات الادارة المحلية ، خصوصا فى دول العالم الثالث .

أما الأسلوب الثانى ، فهو وان كان صالحا لدولة كفرنسا ذات تاريخ طويل فى مجال الأخذ بالادارة المحلية بل وبالديمقراطية بصفة عامة ، الا أنه قد لا يكون ملائما لدول أخرى لها ظروف مختلفة ، حيث يخشى أن تصدر القوانين التى تضع هذه المبادىء العامة موضع التطبيق مغفلة توفير الحد الأدنى من الضمانات اللازمة لقيام نظام لامركزى حقيقى وفعال ،

---

(1) H. Chambre : Le pouvoir Soviétique, Paris, 1959, p. 84.

أو أن يتم الالتفاف حولها اعتمادا على نصوصها العامة واحالتها للقانون فيما يتعلق ببيان أحكام تطبيقها .

أما الأسلوب الثالث ، فهو وان كان يوفر ضمانات دستورية أكثر لوحدات الادارة المحلية ، الا أنه يؤدى الى تضمين الدستور قواعد تفصيلية كثيرة يكون مكانها الملائم هو القانون وليس الدستور .

وبناء على ما سبق ، فنحن نحبذ اتباع أسلوب وسط يجمع مزايا كل من الأسلوبين الثانى والثالث ، بحيث لا يغرق فى التفاصيل من ناحية ، ويكفل النص على الضمانات الدستورية المعقولة من ناحية أخرى . ويكون ذلك بأن ينص الدستور على المبادىء المتعلقة بما يلى :

أولا — أنواع وحدات الادارة المحلية ، وأن يكون انشاء أى وحدات أخرى بقانون . على أن تتمتع جميع الوحدات بالشخصية المعنوية المستقلة .

ثانيا — تشكيل المجالس المحلية بالاقتراع العام المباشر ، على أن يصدر النظام الانتخابى بقانون .

ثالثا — اختصاص مجالس الوحدات المحلية بكل ما يهم سكان الوحدات التى تمثلها ، على أن تحدد تفصيلات هذا الاختصاص بالقانون .

رابعا — تكون للمجالس المحلية سلطة التقرير والتنفيذ ، وتحدد أوجه رقابة السلطة المركزية عليها على سبيل الحصر .

خامسا — تشمل موارد الجماعات المحلية كل الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، مع التزام الدولة بمدها بالمعونات المالية والفنية والادارية .

سادسا — عدم جواز اتخاذ اجراء عام بحل المجالس المحلية ، وبيان حالات الحل الفردية على سبيل الحصر ، على أن يكون قرار الحل مسببا ، ويقبل الطعن فيه بالالغاء أمام القضاء .

سابعا — الضمانات التى يتمتع بها عضو المجلس المحلى عند قيامه بمهمته بما يضمن عدم ترغيبه ، أو ارهابه أو الضغط عليه .

المبحث الثانى
الأساليب المتبعة فى دساتير الدول العربية

يعيش العالم العربى مرحلة اضطراب وعدم استقرار ، وتغيير مستمر فى النظم والمؤسسات ، وذلك بحثا عن صيغ تحقق الملاءمة بين الطموح والتطلعات العربية من ناحية ، والواقع التاريخى والفكرى والاجتماعى والاقتصادى والدولى للعالم العربى من ناحية أخرى .

لذلك تتميز نظم العالم العربى بالتغيير والتعديل المستمرين (١) ، الأمر الذى يصعب معه متابعة هذه التغيرات والتعديلات بالدراسة والتأصيل .

لذلك سنكتفى بعرض عام موجز للأساليب والأسس الدستورية العامة التى تحكم الادارة المحلية فى العالم العربى ، مع القيام بدراسة تفصيلية لهذه الأسس فى ثلاث دول عربية ، روعى فى اختيارها تمثيل مناطق العالم العربى بظروفها المختلفة .

ونلاحظ ، بصفة عامة ، أن الاسلوب الفرنسى فى تحديد الأسس الدستورية للادارة المحلية هو السائد فى عدد غير قليل من الدساتير العربية ، مثال ذلك الدساتير المطبقة حاليا فى كل من مصر وسوريا والمغرب والسودان .

الا أننا نلاحظ أيضا أن بعض الدساتير العربية تكتفى بمجرد ايراد مادة واحدة خاصة بالادارة المحلية ، لا تتضمن أكثر من الاحالة للقانون فى هذا الشأن ، مثال ذلك الدستور اللبنانى ، والدستور الأردنى ، والدستور الصومالى ، والدستور الجزائرى الصادر فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٧٦ .

---

(١) وعلى سبيل المثال : صدر فى السودان خمسة دساتير خلال عشرين سنة ، وصدر بالمغرب ثلاثة دساتير خلال عشرين سنة أيضا ، وصدر بمصر ستة دساتير خلال حوالى نصف قرن (كما صدر اعلان دستورى سنة ١٩٥٣ ، وآخر سنة ١٩٦٢) .

أما سوريا فقد صدر بها العديد من الدساتير خلال فترة قصيرة ، وذلك نظرا لانقلاباتها العسكرية المتوالية .

وعلى العكس مما سبق ، نلاحظ أن عددا قليلا من الدساتير العربية قد اقترب من الاسلوب السوفييتي ، حيث أورد بعض الأسس التفصيلية للادارة المحلية ، مثال ذلك الدستور المصرى الصادر سنة ١٩٢٣ ، والدستور السورى الصادر سنة ١٩٥٠ ، والدستور المصرى الصادر سنة ١٩٥٦ ، وكلها دساتير غير مطبقة فى الوقت الحاضر .

ولعل أكثر الدساتير العربية أخذا بالاسلوب السوفييتى فى هذا الشأن هو دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ١٩٧٨ ، حيث أورد أسسا تفصيلية للادارة المحلية تقترب من مثيلاتها فى الدستور السوفييتى الجديد ، وذلك فى سبع مواد تحت عنوان « أجهزة سلطة الدولة المحلية وادارتها » .

وكما أشرنا من قبل ، فان المملكة العربية السعودية لا تعترف بفكرة الدستور الوضعى ولا تأخذ بها ، حيث تعتبر القرآن الكريم دستورها الأعلى .

أما باقى الدول العربية ، فجزء منها عبارة عن دويلات وامارات صغيرة حديثة العهد بالاستقلال من ناحية ، وغير متقدمة فى مجالى التنظيم الدستورى والادارى من ناحية أخرى .

بينما تحكم بعض الدول العربية باعلانات دستورية أو دساتير مؤقتة ، فى حين توجد دساتير دائمة فى أكثر من نصف الدول العربية .

فما هو الوضع فى كل من دول الدساتير المؤقته ودول الدساتير الدائمة ؟

أولا ــ دول الدساتير المؤقتة :

دول الدساتير المؤقتة فى الوقت الحاضر هى : الجمهورية العربية الليبية ، جمهورية العراق ، ودولة الامارات العربية المتحدة .

بينما أوقف العمل بدستور كل من الصومال والكويت . وقد أعيد العمل بدستور الكويت بعد تحريرها من الاحتلال العراقي سنة ١٩٩٢ ، وسنكتفى بالاشارة لدستور مؤقت واحد من بين هذه الدساتير ، وليكن الدستور العراقى الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٤ . فاذا طالعنا

هذا الدستور ، نجد أنه قد خصص للادارة المحلية مادتين (١) ، تضمنتا تقرير الأسس العامة التالية :

أولا ــ تقسيم الجمهورية الى وحدات ادارية ، يحددها القــانون •

ثانيا ــ اختصاص الهيئات المحلية بكل ما يهم الوحدات الادارية التى تمثلها •

ثالثا ــ تقوم الهيئات المحلية بانشاء وادارة مختلف المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية •

رابعا ــ تساهم الهيئات المحلية فى تنفيذ خطة الدولة •

وعلى العكس مما سبق ، لم يتعرض الدسور العراقى المؤقت الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٩٧٠ لموضوع الادارة المحلية •

وبالنسبة لجمهورية الجزائر الديمقراطية والشعبية ، فقد تعددت فيها الدساتير المؤقتة ، وقد أصدرت أخيرا دستورها الدائم بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٧٦ (٢) •

ويقوم نظام الادارة المحلية فيها ــ منــذ الاستقلال ــ على أساس تقسيم الجمهورية الى جماعات Communes ومحافظات départements (٣) :

وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى ، ويدير شئونها المجلس الشعبى الجماعى الذى يتم اختيار أعضائه بالانتخاب العام المباشر ، ويختص المجلس بكل شئون الجماعة • كما ينتخب المجلس مكتبا لتنفيذ قراراته ، يكون لرئيسه صفة مزدوجة ، حيث يمثل الجماعة ويمثل الدولة فى وقت واحد •

---

(١) راجع نص المادتين ٨٣ و ٨٤ من هذا الدستور ، الموسوعة العربية للدساتير العالمية ، صفحة ٧٨ •

(٢) خصص هذا الدستور مادة وحيدة للادارة المحلية هى المادة ٣٦ ، حيث قررت ان المجموعات الاقليمية هى الولاية والبلدية ، ثم أحالت القانون لتحديد أحكام التنظيم الاقليمى والتقسيم الادارى للجزائر •

(٣) انظر : Ahmed Mohion : Les Collectivites locales en Algérie, Revue de l'Afrique des Nord, 1969, p. 285 ets.

— Abderrahmane Remili : Les institution administratives algériennes, SNED Alger, 1967, p. 112 ets.

كذلك تتمتع المحافظة أوالولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالى، وتعتبرمؤسسة عامةادارية ،تخضع لرقابة وزير الداخلية، ويمارس المحافظ، مؤقتا ، اختصاصات كل من المجلس العام ولجنة المحافظة منذ سنة ١٩٦٣، علاوة على اختصاصاته كمحافظ وذلك لحين صدور النظام الجديد للمحافظات .

وفى الجمهورية العربية الليبية ، يقوم نظام الادارة المحلية المطبق حاليا وفقا لأحكام القانون رقم ١٣٠ الصادر بتاريخ ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٧٢ ، وهو يقضى بتقسيم الجمهورية الى بلديات ومحافظات ، تتمتع كل منها بالشخصية المعنوية ، ويكون لكل منها ميزانية مستقلة وموارد مالية خاصة بها ، ويدير كل منها مجلس يتم اختيار أعضائه بطريقى الانتخاب والتعيين ، على أن تكون الأغلبية للمنتخبين ، ويختص المجلس بالشئون المحلية فى اطار القوانين واللوائح والخطة العامة للدولة ، كما يخضع المجلس لرقابة السلطة المركزية المقررة تبعا للأسلوب الفرنسى فى الرقابة على الهيئات المحلية (١) .

ثانيا ــ دول الدساتير الدائمة :

يمكن تقسيم دول الدساتير الدائمة الى قسمين : يشمل القسم الأول منها تلك الدول التى لم يخصص دستورها سوى مادة واحدة للادارة المحلية ، وذلك مثل : جمهورية الصومال ، جمهورية لبنان ، المملكةالاردنية الهاشمية ، جمهورية تونس ، وامارة الكويت . بينما يشمل القسم الثانى مجموعة الدول التى خصصت دساتيرها أكثر من مادة للادارة المحلية ، حيث أوردت بعض الأسس العامة فى هذا الشأن ، وهذه الدول مثل : جمهورية مصر العربية ، الجمهورية السورية ، المملكة المغربية ، وجمهورية السودان الديمقراطية .

(١) لمزيد من التفاصيل ، راجع رسالة الدكتور صبرى توفيق حمودة، سابق الاشارة اليها ، صفحة ٢٩٧ وما بعدها .

(٢) يلاحظ انه قد أوقف العمل الآن بكل من دستورى الصومال والكويت .

فتنص المادة ٨٦ من دستور جمهورية الصومال الصادر فى أول يوليو سنة ١٩٦٠ — على ما يلى :

« يجرى تطبيق اللامركزية فى الوظائف الادارية كلما أمكن ذلك ، وتقوم بهذه الوظائف الهيئات المحلية للدولة والهيئات العامة » •

ويتضح مما سبق أن الدستور الصومالى قد تضمن مجرد توجيه، حيث يجرى تطبيق اللامركزية « كلما أمكن ذلك » ، فلم يحدد أنواع الهيئات المحلية ولااختصاصاتها كما لم يبين كيفية تشكيل مجالسها ، بل أنه لم يحدد أداة تنظيمها وهل هى القانون أم القرارات الادارية (١) •

أما الدستور اللبنانى الصادر بتاريخ أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ (المعدل بتاريخ ٢١ يناير سنة ١٩٤٧) ، فقد نصت المادة الثالثة منه على ما يلى :

« لا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية الا بموجب قانون » •

ويقوم نظام الادارة المحلية بلبنان على أســاس تقسيم الدولة الى محافظات وأقضـــية وبلديات : والمحافظات والأقضـــية ليست الا فروعا للادارة المركزية ، حيث تعتبر تطبيقا لمبــدأ عــدم التركز الادارى • أما البلديات ، فتعد تطبيقا للادارة المحلية ، حيث تتمتع بالشخصية المعنويــة المستقلة ، ويتكون مجلسها بالانتخاب العام المبــاشر ، ويختص بــكل « عمل ذى طابع أو منفعة عامة فى النطاق البلدى » ، ولا تكون قراراته نافذة الا بعد التصديق عليها من سلطة الوصاية المتمثلة فى كل من القائم مقام والمحافظ ووزير الداخلية (٢) •

وقد نصت المادة ١٢١ من دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر بتاريخ أول يناير سنة ١٩٥٢ على ما يلى :

« الشئون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محليــة وفقا لقوانين خاصة » •

---

(١) وقد اوقف العمل بالدستور الصومالى بعد قيام ثورة اكتوبر سنة ١٩٦٨ ، حيث اعلن الميثاق الأول للثورة البيضاء فى ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦٩ •

(٢) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
زهدى يكن : التنظيم الادارى ، صفحة ٨٢ وما بعدها .

ونلاحظ على النص السابق وجود خطأ فى الصياغة ، حيث يفهم منه أن « المجالس المحلية » تديرها « مجالس محلية » ، والصحيح ، فى نظرنا ، أن يستخدم عبارة « والشئون المحلية » ، فيكون النص : الشئون البلدية والشئون المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية ... الخ .

ونلاحظ كذلك أن هذا النص قد اكتفى فقط بالاشارة لوجود مستويين من وحدات الادارة المحلية هما البلديات والجماعات المحلية ، ولم يحدد أى مبدأ آخر سوى الاحالة للقانون فى هذا الشأن .

وقد سلك الدستور التونسى الصادر بتاريخ أول يناير سنة ١٩٥٩ ذات الاتجاه ، حيث نص الفصل التاسع والخمسين منه على ما يلى :

« تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون » .

أما دستور امارة الكويت الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢ (١)، فقد اشترط أن يكفل القانون الصادر فى هذا الشأن استقلال هيئات الادارة البلدية من ناحية ورقابة الدولة عليها من ناحية أخرى . وهذا ما يفهم من نص المادة ١٣٣ منه الذى يقضى بما يلى :

« ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال فى ظل توجيه الدولة ورقابتها .

وقد خصص الدستور السودانى الصادر سنة ١٩٧٣ خمسة مواد للادارة المحلية هى المواد ٦ ، ٧ ، ١٨٢ ، ١٨٣ ، ١٨٤ ، وقد تضمنت هذه المواد تقرير الأسس العامة التالية :

أولا — تدار جمهورية السودان على نظام اللامركزية ، وفقا لما يحدده القانون .

---

(١) نشير الى أن هذا الدستور قد اوقف العمل به بتاريخ ١٩ اغسطس سنة ١٩٧٦ ، وذلك حتى يتم تعديل بعض مواده خلال ستة أشهر ، على ان تعود الحياة الدستورية خلال اربع سنوات . وقد أعيد العمل بالدستور بعد تحرير الكويت سنة ١٩٩٢ .

ثانيا ــ تقسم الجمهورية الى وحدات ادارية ، يحدد القانون عددها وحدودها وأسماءها •

ثالثا ــ تنشىء السلطة التنفيذية ، بأوامر تأسيسية ، فى كل مديرية مجلسا شعبيا تنفيذيا ، يتمتع بالشخصية الاعتبارية (١) •

رابعا ــ يبين القانون صلاحيات المجالس الشعبية التنفيذية وسلطاتها المالية (والتشريعية) (٢) والتنفيذية واختصاصاتها واجراءات تكوينها ، وذلك مع مراعاة مبدأ الحكم الذاتى للاقليم الجنوبى •

خامسا ــ يكون المجلس الشعبى التنفيذى للمديرية مجالس شعبية محلية على جميع المستويات ، ويفوض لها ما يرى من سلطات •

---

(١) تنص المادة ١٨٢ على ما يلى :

« تحقيقا لديمقراطية الحكم وتوسيعا لقاعدة المشاركة الجماهيرية والتزاما بمبدأ اللامركزية الادارية وشباعا لميزاتها الحضارية وتوفيرا للاستقرار والتقدم تنشىء السلطة التنفيذية بأوامر تأسيسية فى كل مديرية مجلسا شعبيا تنفيذيا له شخصية اعتبارية . . » .

ويفهم من هذا النص ان المشرع الدستورى السودانى يقرر الشخصية الاعتبارية للمجلس الشعبى التنفيذى وليس للمديرية ، وهذا خطأ فى الصياغة ينبغى تداركه ، اذ يترتب عليه انقضاء الشخصية القانونية بحل المجلس ، كما انه يمكن للمجلس الجديد التحلل من الالتزامات التى ارتبط بها المجلس القديم ، وذلك نظرا لاختلاف شخص الملتزم .

وقد وقع ذات الخطأ فى قانون الحكم الشعبى المحلى الصادر سنة ١٩٧١ ، حيث نصت المادة ٨ منه على أن يكون المجلس الشعبى التنفيذى هيئة ذات شخصية اعتبارية تعرف باسم المجلس الشعبى التنفيذى ...

ومن هنا ينبغى أن يفسر النصان السابقان على أنهما يقرران الشخصية المعنوية للمديرية وليس للمجلس الشعبى التنفيذى ، وهو ما جرى عليه التفسير الفقهى والقضائى فى مصر فى ظل الخطأ المماثل الذى تضمنه القانون رقم ٢٣ الصادر بتاريخ ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ ، وكذلك القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر بتاريخ أول يونيو سنة ١٩١٣ ــ بشأن المديريات .

(٢) خطأ آخر وقع فيه المشرع الدستورى السودانى، حيث ان المسائل التشريعية تكون من اختصاص البرلمان ، وليس من اختصاص المجالس الشعبية التنفيذية للمديريات .

سادسا ــ تختص مجالس الحكم الشعبى المحلى فى مديريات الاقليم الجنوبى بكونها قواعدلتنظيم الحكم الذاتى الاقليمى الذىيكفله الدستور لهذه المديريات .

أما الأسس الدستورية للادارة المحلية فى كل من مصر وسوريا والمغرب فستكون محل الدراسة التفصيلية فى الفصول التالية .

* * *

ونخلص مما سبق الى أن الدساتير العربية قد أبدت اهتماما بالادارة المحلية ، ولكن بدرجات متفاوتة . كما أن هــذه الدساتير قد أخــذت بالأسلوب الفرنسى بصفة عامة ، وذلك باستثناء الدستور السورى الصادر سنة ١٩٥٠ والدستور المصرى الصادر سنة ١٩٥٦ ، كما سنوضحه فيما بعد .

وقــد اختلف اهتمــام الدســاتير العربية بالادارة المحلية ، فالبعض منها قد اكتفى بايراد مادة واحدة يحيل بمقتضاها للقانون فى كل ما يتعلق بالادارة المحلية ، وذلك مثــل الدستور الصومالى ، الدستور التونسى، والدستور الأردنى . فى حين نص الدستور الكويتى على الادارة المحلية فى مادة واحدة أيضا ، أحال بمقتضاها للقانون لوضع نظامها ، الا أنه تطلب أن يكفل القانون لها الاستقلال فى ظل توجيه الدولة ورقابتها .

بينما أعطت دساتير عربية أخرى اهتمــاما أكبر للادارة المحليــة ، فأحالت للقانون لوضع نظامها ، الا أنها تطلبت أن يراعى القانون بعض الأسس العامة التى نصت عليها صراحة ، مثال ذلك الدستور السودانى ، الدستور المصرى ، والدستور المغربى .

الفصل الأول
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى مصر

مرت مصر بمراحل مختلفة فى تاريخها الحديث ، وقد تميزت كل مرحلة منها بسمات خاصة جعلتها تختلف عن غيرها الأمر الذى أدى الى تطورات دستورية تم التعبير عنها فى دساتير متعاقبة .

وقد صدر أول دستور دائم لمصر بتاريخ ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ ، وذلك فى أعقاب ثورة سنة ١٩١٩ . ثم ألغى العمل به ، وصدر دستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الذى لم يستمر العمل به طويلا ، حيث ألغى ، وأعيد العمل بدستور سنة ١٩٢٣ مرة أخرى .

وفى أعقاب قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، صدر اعلان دستورى سنة ١٩٥٣ ، أعقبه صدور أول دستور دائم لجمهورية مصر بتاريخ ٢٣ يونيو سنة ١٩٥٦ .

الا أن قيام الجمهورية العربية المتحدة بوحدة كل من مصر وسوريا قد أدى الى صدور دستور مؤقت للدولة الجديدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ ، ثم حدث الانفصال ، فصدر اعلان دستورى فى مصر بتاريخ ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ ، أعقبه صدور دستور مؤقت بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

ثم توالت الأحداث وتغيرت الظروف ، فصدر دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وهو الدستور المطبق حاليا .

وفى دراستنا للأسس الدستورية للادارة المحلية فى مصر ، سوف نكتفى ببيان هذه الأسس فى الدساتير الدائمة ، مع الاشارة لمضمونها فى الدساتير المؤقتة كلما اقتضت الحاجة أو تحققت فائدة من هذه الاشارة .

ومن ثم سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث ، وذلك على النحو التالى :

المبحث الأول ــ وتتناول فيه بيان الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستورى سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٣٠ .

المبحث الثانى ــ وتتناول فيه بيان الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٥٦ .

المبحث الثالث ــ وتتناول فيه بيان الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٧١ .

المبحث الأول
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٢٣

تضمن دستور سنة ١٩٢٣ أسس الادارة المحلية فى الفصل الخامس منه المعنون « مجالس المديريات والمجالس البلدية » ، وذلك فى مادتين هما: المادة ١٣٢ والمادة ١٣٣ .

وبالاطلاع على نصوص هاتين المادتين ، يتضح لنا أن الدستور المذكور قد قرر قيام نظام الادارة المحلية وفقا للأسس العامة التالية :

أولا ــ تقسيم الدولة الى مديريات ومدن وقرى ، تمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية .

وقد جاءت صياغة النص عامة ، حيث يفهم منها امكانية اضافة أنواع أخرى للوحدات الادارية ، الا أنه لا يمكن الغاء أى من الأنواع الثلاثة .

ثانيا ــ تتمتع المديريات والمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، وهى تعتبر من أشخاص القانون العام .

ثالثا — يختص القانون ببيان ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية بأنواعها ، واختصاصاتها ، وعلاقتها بالحكومة ٠

رابعا — يراعى القانون أن يتم اختيار أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية بطريق الانتخاب ، ويجوز استثناء أن يجيز القانون تعيين بعض الأعضاء ٠

خامسا — يراعى القانون أن تختص مجالس المديريات والمجالس البلدية بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ٠

سادسا — بالرغم من تقرير مبدأ الاختصاص العام بالشئون المحلية ، الا أن الدستور قد استلزم أن يبين القانون الحالات التى تخضع فيها أعمال مجالس المديريات والمجالس البلدية لاعتماد السلطة المركزية ٠

وبذلك لا تكون كل أعمال هذه المجالس قابلة للتنفيذ فورا ، انما يلزم أن تعتمد السلطة المركزية بعض هذه الأعمال ، وذلك ـ الحالات وعلى الوجه المبين بالقانون ٠

سابعا — تطلب الدستور تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك لابطال ما يقع من مجالس المديريات والمجالس البلدية فى حالتى تجاوز حدود اختصاصاتها أو اضرارها بالمصلحة العامة ٠

ثامنا — تيسيرا للرقابة على المجالس المحلية ، تطلب الدستور أن يكفل القانون نشر ميزانياتها وحساباتها من ناحية ، وعلنية جلساتها من ناحية أخرى ٠

وبذلك يكون دستور سنة ١٩٢٣ قد كفل ميزتين لنظام الادارة المحلية ، تتمثل الأولى فى الضمان الدستورى لقيام المديريات والمدن والقرى كوحدات ادارية لامركزية ، تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ٠ بينما تتمثل الميزة الثانية فيما تطلبه الدستور من أن تختص مجالس هذه الوحدات بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو القرية ٠

الا أن النظام الذى قرره دستور سنة ١٩٢٣ يمكن أن يوجه له نقدان :
يتمثل النقد الأول فيما أجازه الدستور من امكانية اختيار بعض أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية بطريق التعيين ، وهو وان كان قد قرر صراحة أن التعيين يكون استثناءا من الأصل وهو الانتخاب ، الا أن تقرير ذلك يتنافى مع الديمقراطية ، حيث تتطلب الديمقراطية فى مفهومها المعاصر تعميمها فى مختلف المجالات بما فى ذلك المجال الادارى ، الأمر الذى يعنى أن يكون اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب .

ويتمثل النقد الثانى فيما قرره الدستور من رقابة السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية ، ونحن وان كنا لا ننكر مبدأ الرقابة بل نحرص عليه ضمانا لوحدة الدولة وانسجام نشاطات مختلف أجهزتها الادارية . الا أننا نعتقد فى ضرورة الا تخل هذه الرقابة بمبدأ استقلال الوحدات الادارية فى مواجهة السلطة المركزية ومن هنا كان نقدنا لنصوص دستور سنة ١٩٢٣ ، حيث لم تبين النصوص المذكورة حدود هذه الرقابة وأسسها العامة ، الأمر الذى قد لا يحول دون توسع المشرع العادى وتشدده فيما يقرره من أوجه رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية وأعضائها .

أما دستور سنة ١٩٣٠ فلم يأت بجديد فى هذا الشأن ، حيث اكتفى بالنص على الأحكام الواردة فى دستور سنة ١٩٢٣ حرفيا ، وذلك فى المادتين ١٢١ و ١٢٢ منه .

المبحث الثانى
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٥٦

بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، ألغى العمل بدستور سنة ١٩٢٣ ، وصدر اعلان دستورى سنة ١٩٥٣ ، نظمت بمقتضاه سلطات الدولة العليا ، وذلك لحين الانتهاء من وضع دستور يتفق مع الأوضاع الجديدة .

وشكلت فعلا لجنة سنة ١٩٥٣ لوضع مشروع الدستور الدائم ، وقد انقسمت اللجنة الرئيسية لوضع مشروع الدستور الى لجان فرعية ، تختص

كل منها بموضوع معين ، وكان موضوع الادارة المحلية من اختصاص احدى هذه اللجان •

وقد سيطر اتجاهان على أعمال لجنة الادارة المحلية (١) ، ذهب الاتجاه الأول منهما الى تفصيل أن يقتصر الدستور على ذكر المبادىء الأساسية التى تحكم اللامركزية بهدف عدم اغراق الدستور فى التفاصيل ، وذلك على نحو ما اتبع فى دستور سنة ١٩٢٣ • بينما ذهب الاتجاه الثانى الى تفصيل أن يتضمن الدستور بعض المبادىء التفصيلية فى هذا الشأن أسوة ببعض الدساتير الحديثة ، وذلك حتى لا يسىء المشرع فى المستقبل لحقيقة مفهوم اللامركزية كما حدث فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ •

وقد تغلب الاتجاه الثانى ، فتضمن مشروع الدستور خمسة عشر مادة هى المواد من ١٣٦ الى ١٥٠ ، وذلك تحت عنوان «هيئات الحكم المحلى» •

وقد تبنى واضعوا دستور سنة ١٩٥٦ ذات الاتجاه ، فخصصوا للادارة المحلية الفرع الثالث من الفصل الثالث ، ونصوا على أحكامها فى عشر مواد ، هى المواد من ١٥٧ الى ١٦٦ (٢) •

---

(١) راجع :
ــ الدكتور طعيمة الجرف : مبادىء فى نظم الادارة المحلية ، ١٩٦١/١٩٦٢ ، صفحتى ١٤٢ و ١٤٣ •
ــ الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، **الكتاب الأول ١٩٧٣ ، صفحة ٢٩٦ •**

(٢) تنص هذه المواد على ما يلى :
م **١٥٧ ــ تقسم الجمهورية المصرية الى وحدات ادارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . ويحدد** القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها .
م ١٥٨ ــ يمثل الوحدة الادارية ذات الشخصية الاعتبارية مجلس **يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب ، ومع ذلك يجوز أن يشترك فى عضويته أعضاء معينون على الوجه المبين فى القانون .**
م ١٥٩ ــ **تختص المجالس الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشىء وان تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها ، وذلك على الوجه المبين فى القانون .**

ويتضح لنا من الاطلاع على هذه النصوص ، أن دستور سنة ١٩٥٦ قد أخذ ببعض الأسس التى كان قد سبق تقريرها فى دستور سنة ١٩٢٣ : فأبقى على مبدأ الجمع بين طريقتى الانتخاب والتعيين فى اختيار أعضاء المجالس المحلية ، وان كان دستور سنة ١٩٥٦ قد أغفل ذكر أن التعيين انما يكون استثناءا من الأصل وهو الانتخاب كذلك أبقى دستور سنة ١٩٥٦ على مبدأ اختصاص مجالس الوحدات المحلية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، وان كان قد أضاف الى ذلك حق هذه المجالس فى أن تنشىء وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها . وقد أبقى دستور سنة ١٩٥٦ أيضا على مبدأ علنية جلسات المجالس المحلية ، وان كان قد أجاز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون . وأخيرا ، أحال دستور سنة ١٩٥٦ للقانون فيما يتعلق بتنظيم المجالس المحلية ، واختصاصاتها والرقابة على أعمالها ، وحالات التصديق على قراراتها .

م ١٦٠ — جلسات المجالس الممثلة للوحدات الادارية علنية ، ويجوز انعقادها فى جلسة سرية فى الحدود التى يقررها القانون .

م ١٦١ — تتدخ فى موارد الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت او اضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون .

م ١٦٢ — تكفل الدولة ما تحتاجه الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية من معاونة فنية وادارية ومالية وفقا للقانون .

م ١٦٣ — ينظم القانون تعاون الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ووسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة .

م ١٦٤ — يعين القانون اختصاصات المجالس الممثلة للوحدات الادارية والأحوال التى تكون فيها قراراتها نهائية وتلك التى يجب التصديق عليها من الوزير المختص .

م ١٦٥ — ينظم القانون الرقابة على اعمال المجالس الممثلة للوحدات الادارية .

م ١٦٦ — يجوز حل المجالس الممثلة للوحدات الادارية وذلك بقرار من رئيس الجمهورية .

وينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل .

وقد أغفل دستور سنة ١٩٥٦ النص على مبدأ نشر ميزانية وحسابات الوحدات الادارية ، وهو أمر هام لأنه يمكن الرأى العام من رقابة هذه الوحدات . كذلك أغفل الدستور بيان أنواع وحدات الادارة المحلية واكتفى بالنص على مبدأ تقسيم الجمهورية لوحـدات ادارية دون أن يبين أنواع هذه الوحدات ومستوياتها ، بل ترك كل ذلك للمشرع العادى، وهو أمر غير مرغوب فيه . كذلك لم يقرر دستور سنة ١٩٥٦ تمتع كل وحدات الادارة المحلية بالشخصية المعنوية ، بل أجاز للمشرع العادى أن يقرر منحها لكل منها أو لبعضها ، وهذا أمر خطـير ، لأنه بدون التمتع بالشخصية المعنوية ، تفقد الوحدات المحلية شرطا أساسيا يسهم فى استقلالها فى مواجهة السلطة المركزية .

ويتميز دستور سنة ١٩٥٦ بأنه قد تضمن أسسا جديدة لنظام الادارة المحلية ، وتتمثل هذه الأسس الجديدة فيما يلى :

أولا ـ معاونة الدولة للوحدات الادارية :

تضمن الدستور مبدأ جديدا فى هذا الشأن ، حيث نص صراحة على أن تكفل الدولة ماتحتـاجه الوحدات الادارية من معاونة فنية وماليـة وادارية .

الا أننا نلاحظ أن الدستور قد قصر هـذه المعاونة على الوحـدات الادارية التى تتمتع بالشخصية المعنوية ، أما تلك التى لاتتمتع بالشخصية المعنوية فلا تتمتع بهذا الحق .

ثانيا ـ تعاون الوحدات الادارية :

نص الدستور ـ لأول مرة أيضا ـ على مبدأ تعاون الوحدات الادارية فى الأعمال ذات النفع المشترك ، على أن ينظم القانون هذا التعاون كما ينظم وسائل التعاون بينها وبين مصالح الحكومة .

ونلاحظ أيضا أن الدستور قد قصر هذا التعاون على الوحدات الادارية

التى تتمتع بالشخصية المعنوية ، أما تلك التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يشملها هذا المبدأ •

ثالثا ــ الموارد المالية للوحدات الادارية :

تضمن الدستور مبدأ جديدا فى هذا الشأن ، حيث نص صراحة على أن تدخل فى موارد الوحدات الادارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو اضافية •

ويطبق هذا المبدأ الجديد على الوحدات الادارية التى تتمتع بالشخصية المعنوية فقط •

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادىء الجديدة التى نص عليها دستور سنة ١٩٥٦ ، ذلك أنه مهما كانت طريقة تشكيل المجالس المحلية ومهما كانت اختصاصاتها ، فان الأهم من ذلك كله هو توفير موارد مالية مستقلة وكافية ، تمكن هذه المجالس من ممارسة اختصاصاتها وتنفيذ قراراتها •

والمبدأ الجديد هام أيضا ، لأنه يتضمن ادخال الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى فى موارد الوحدات الادارية من ناحية ، كما أن ذلك لا يحول دون حصولها على موارد أخرى ، من ناحية ثانية •

رابعا ــ جواز حل مجالس الوحدات الادارية :

على عكس الضمانات الدستورية التى أشرنا اليها فيما سبق ، أورد دستور سنة ١٩٥٦ مبدأ خطيرا يمكن أن يؤثر على سير العمل بالوحدات الادارية ، حيث أعطى لرئيس الجمهورية سلطة حل المجالس الممثلة للوحدات الادارية بقرار منه ، على أن ينظم القانون تأليف هيئة مؤقتة تحل محل المجلس خلال فترة الحل •

والواقع أنه وان كان من المسلم به الاعتراف بامكانية تقرير حق السلطة التنفيذية فى حل مجالس الوحدات الادارية ، الا أن الاعتراف لها بهذا الحق يحاط دائما بضمانات قوية : تكفل استخدامه تحقيقا للصالح

العام من ناحية ، وتحول دون امكانية استخدامه كوسيلة للضغط والتأثير على مجالس الوحدات الادارية من ناحية أخرى •

الا أن دستور سنة ١٩٥٦ لم يقرر أية ضمانة فى هذا الشأن ، فأعطى لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة دون أن يقيدها بأى من الضمانات المعروفة فى التشريعات المقارنة ، مثل تحديد حالات الحل ، وتشكيل مجلس جديد خلال فترة معينة ، وذلك فضلا عن عدم جواز الحل الجماعى لكل المجالس • وهكذا يعتبر دستور سنة ١٩٥٦ من أكثر الدساتير المصرية اهتماما بالادارة المحلية ، حيث أحاطها بكثير من الضمانات الدستورية • الا أنه قد أتى بمبدأ جديد خطير ، وهو جواز حل مجالس الوحدات الادارية بقرار من رئيس الجمهورية •

المبحث الثالث

الأسس الدستورية للادارة المحلية

فى دستور ١٩٧١

لم يستمر العمل بدستور سنة ١٩٥٦ طويلا ، حيث أعلنت الجمهورية العربية المتحدة بوحدة مصرو وسوريا ، وأعلن أول دستور مؤقت للدولة الجديدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ •

ولم يتضمن هذا الدستور أية نصوص تتعلق بالادارة المحلية ، الا أن جانبا من الفقه يرى أن دستور سنة ١٩٥٨ ليس الا امتدادا لدستور سنة ١٩٥٦ (١) ، وبالتالى فقد روعيت الأسس الواردة بدستور سنة ١٩٥٦ عند وضع قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ •

(١) انظر :

ـ الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الدستورى المصرى والاتحادى ٥٩/١٩٦٠ ، صفحة ٣٤٢ ، وكذلك مؤلفه مبادىء القانون الادارى ـ الكتاب الأول ١٩٧٣ ، صفحة ٢٩٨ .

ـ الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٤ ، صفحة ٤٤٥ .

وبعد الانفصال ، صدر دستور مؤقت جديد فى ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ .

وقد خصص هذا الدستور المادتين ١٥٠ و١٥١ للادارة المحلية ، حيث تضمنتا الأسس العامة التالية :

أولا ــ تقسيم الجمهورية الى وحدات ادارية ، وذلك بدون بيان أنواعها أو أسمائها .

ثانيا ــ تتمتع كل من هذه الوحدات أو بعضها بالشخصية المعنوية ، وذلك طبقا لما يحدده القانون .

ثالثا ــ اختصاص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشىء وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية .

رابعا ــ مساهمة الهيئات الممثلة للوحدات الادارية فى تنفيذ الخطة العامة لدولة .

ثم توالت الأحداث والتطورات ، فصدر الدستور الدائم الحالى فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، وقد بين أسس الادارة المحلية فى الفرع الثالث من الفصل الثالث منه ، وذلك تحت عنوان الادارة المحلية ، حيث خصص لها ثلاث مواد ، هى المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، و ١٦٣ (١) .

---

(١) تنص هذه المواد على ما يلى :

م ١٦١ ــ تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز انشاء وحدات ادارية اخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

م ١٦٢ ــ تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا على مستوى الوحدات الادارية عن طريق الانتخاب المباشر .

على ان يكون نصف اعضاء المجلس الشعبى على الاقل من العمال والفلاحين ويكفل القانون نقل السلطة اليها تدريجيا .

ويكون اختيار رؤساء وكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الأعضاء

وتتمثل الأسس الدستورية للادارة المحلية التى قررها دستور سنة ١٩٧١ — فيما يلى :

اولا — انواع الوحدات الادارية :

لئن كان دستورا سنتى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ قد بينا أنواع الوحدات المحلية على سبيل الحصر ، فحدداها فى المديريات والمدن والقرى . فى حين قرر دستورا سنتى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ الاحالة للقانون فيما يتعلق ببيان أنواع هذه الوحدات .

فان دستور سنة ١٩٧١ قد اتبع خطة أخرى فى هذا الشأن ، حيث قرر أن وحدات الادارة المحلية هى المحافظات والمدن والقرى ، الا أنه أجاز انشاء وحدات ادارية أخرى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

كذلك قرر دستور ١٩٧١ تمتع كل الوحدات الادارية بالشخصية المعنوية (١) ، سواء فى ذلك المحافظات والمدن والقرى أو الوحدات التى تقتضى المصلحة العامة انشاءها .

وهكذا يكون دستور سنة ١٩٧١ قد أعطى ضمانا دستوريا ببقاء المحافظات والمدن والقرى كوحدات ادارية ، وهى وحدات كانت قائمة بالفعل قبل صدور ذلك الدستور . وذلك فضلا عن أن الدستور كان

= م ١٦٣ — يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات اعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفى الرقابة على اوجه النشاط المختلفة .

(١) نلفت النظر الى ان دستورا سنتى ١٩٧١ و ١٩٣٠ قد استخدما اصطلاح « الشخصية المعنوية » ، أما باقى الدساتير المصرية المتعاقبة فقد استخدمت اصطلاح الشخصية الاعتبارية ، وهو الاصطلاح المستخدم ايضا بكل القوانين التى صدرت فى ظل هذه الدساتير .

ونحن نفضل استخدام الاصطلاح الاول بدلا من الثانى ، وذلك نظرا لما يتضمنه الاصطلاح الثانى من ترجيح لاحدى النظريات الباحثة فى طبيعة الشخص المعنوى ، وهو أمر يجب أن يترك للفقه .

مرنا ومتحسبا للتطورات ، فقرر جواز انشاء وحدات ادارية أخرى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك •

وهذا ما حدث بالفعل ، حيث نص القانون الجديد للادارة المحلية (رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥) على أن وحدات الادارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية المعنوية ، وبذلك يكون قد تم انشاء وحدات ادارية أخرى على مستوى كل من المراكز والأحياء •

ثانيا — تشكيل المجالس المحلية (١) بالانتخاب :

خرج دستور سنة ١٩٧١ على القاعدة التقليدية التى وردت فى كل الدساتير السابقة ، والتى تقضى بالجمع بين مبدئى الانتخاب والتعيين فى تشكيل المجالس المحلية ، فقرر مبدأ تشكيل المجالس المحلية بطريق الانتخاب المباشر ، وذلك فضلا عن انتخاب رؤساء ووكلاء هذه المجالس من بين أعضائها •

وعملا بما جاء بميثاق العمل الوطنى ، قرر الدستور مبدأ أن يكون نصف أعضاء المجلس المحلى ، على الأقل ، من العمال والفلاحين •

ولا شك أن المبدأ الجديد يتفق مع المفهوم المعاصر للديمقراطية ، ويستجيب لمتطلباتها ، حيث يعتبر تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر شرطا أساسيا لقيام لا مركزية محلية حقيقية •

ثالثا — اختصاص المشرع بوضع نظام الادارة المركزية المحلية :

اكتفى دستور سنة ١٩٧١ بذكر الأسس السابقة ، وأحال فيما عداها للقانون ، فذكر أن تحديد المسائل التالية يكون بقانون :

— طريقة تشكيل المجالس المحلية •

---

(١) يلاحظ أن دستور سنة ١٩٧١ قد استخدم اصطلاح « المجالس الشعبية المحلية » ، بينما استخدم القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وكذلك القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ — اصطلاح « المجالس المحلية » ، وبذلك تكون هناك مفارقة فى التسميات المستخدمة فى كل من الدستور والقانون •

- اختصاصات المجالس المحلية .
- الموارد المالية للمجالس المحلية .
- ضمانات أعضاء المجالس المحلية .
- علاقات المجالس المحلية بكل من مجلس الشعب والحكومة .
- دور المجالس المحلية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .
- دور المجالس المحلية فى الرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

ولا شك فى أهمية هذه المسائل ، كما لا شك فى أن حقيقة نظام الادارة المحلية تتوقف - الى حد بعيد - على ما سوف يقرره القانون فى هذا الشأن . لذلك كنا نفضل لو أن الدستور قد حدد الأسس العامة التى يجب أن تحكم هذه المسائل ، ثم أحال للقانون فيما يتعلق ببيان تفصيلاتها .

ويمكن أن نصف موقف دستور سنة ١٩٧١ من الادارة المحلية بأنه يمثل تراجعا من ناحية ، وترددا من ناحية ثانية ، واضافة من ناحية ثالثة .

فمن الناحية الأولى ، يمثل موقف الدستور من الادارة المحلية تراجعا عما سبق تقريره فى الدساتير السابقة ، وذلك فى أمرين :

الأمر الأول - اختصاصات المجالس المحلية :

فقد حرصت كل الدساتير المصرية السابقة على تقرير اختصاص المجالس المحلية بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة حسب تعبير دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ ، « وبكل ما يهم الوحدات التى تمثلها » حسب تعبير دستورى ١٩٥٦ و ١٩٦٤ .

الا أن دستور سنة ١٩٧١ قد أتى بمبدأ جديد فى هذا الشأن ، حيث لم يقرر اختصاص المجالس المحلية بالشئون المحلية ، بل أحال للقانون فيما يتعلق بتحديد اختصاصاتها . ولا شك أن ذلك يعد تراجعا عن مبدأ عمومية اختصاص هذه المجالس بالشئون المحلية .

الأمر الثانى - الموارد المالية للمجالس المحلية :

انفرد دستور ١٩٥٦ بايراد نص صريح يقضى بادخال الضرائب

والرسوم ذات الطابع المحلى فى موارد الوحدات الادارية ، الأمر الذى يسهم فى توفير حد أدنى من الموارد المالية لهذه المجالس ، وذلك حتى يمكنها القيام بمسئوليتها فى رعاية وتقدم المجتمعات المحلية .

الا أن دستور سنة ١٩٧١ قد سجل ، للأسف ، تراجعا فى هذا الشأن ، حيث أحال للقانون فيما يتعلق بتحديد الموارد المالية للوحدات المحلية .

ومن الناحية الثانية ، يمثل موقف دستور سنة ١٩٧١ من الادارة المحلية ترددا ملحوظا فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية بالانتخاب ونقل السلطات اليها حيث نلاحظ استخدام الدستور لكلمة « تدريجيا » فى مجالى النص على تشكيل المجالس بالانتخاب ونقل السلطات اليها . وذلك أمر غير مقبول ، ويخشى من اساءة فهمه وتطبيقه ، وهو ما حدث بالفعل حيث صدر القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى مغفلا مبدأ الانتخاب المباشر ، ومقررا اختيار أعضاء المجلس الشعبى للمحافظة من أعضاء الاتحاد الاشتراكى العربى بها .

ومن الناحية الثالثة ، أضاف دستور سنة ١٩٧١ أحكاما جديدة لم ترد فى الدساتير السابقة ، وتتمثل فى جواز انشاء وحدات ادارية أخرى غير المحافظات والمدن والقرى وتشكيل مجالس الوحدات الادارية بالانتخاب المباشر ، وذلك فضلا عن تحديد القانون لدور المجالس المحلية فى اعداد (١) وتنفيذ خطة التنمية والرقابة على أوجه النشاط المختلفة .

ونلاحظ أن الدستور قد أورد أسس الادارة المحلية تحت عنوان « الادارة المحلية » فى حين صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باسم

---

(١) نشير الى أن دستور سنة ١٩٦٤ كان قد نص على أن تساهم الهيئات الممثلة للوحدات الادارية فى تنفيذ الخطة العامة للدولة ، بينما ينص الدستور الحالى على أن يحدد القانون دور المجالس المحلية فى اعداد وتنفيذ خطة التنمية .

«قانون نظام الحكم المحلى» وبذلك تكون قد حدثت مفـارقة أخرى بين التسميات الواردة بالدستور وتلك الواردة بالقـانون •

وهذه المفارقة تلفت النظر كثيرا ، حيث يكاد يجمع الفقه على ضرورة التفرقة بين اصطلاحى الحـكم المحلى ، والادارة المحليـة (1) • فكلمة حكم تعنى المشاركة فى القيام بكل وظائف الدولة (التشريعية والقضائية والتنفيذية) ، فى حين تعنى كلمة « ادارة » المشـاركة فقط فى القيـام بجزء من الوظيفة الادارية وهـذا هو الأدق ، لأن القـانون وكذلك الدستور لم يقصـدا اطلاقا الى توزيع كل وظائف الدولة ، بل قصـدا فقط الى توزيـع الوظيفة الادارية • وذلك فضـلا عن أن اصـطلاح « الحـكم المحلى » يستخدم فى الدول الأنجلو سكسونية حيث نشـأ النظام فيها فى ظل ظروف تاريخية معينة وله سمات خاصة ، وكلا الأمرين لا يتوافران فى مصر •

ولذلك نحن نرى ضرورة الالتزام باستخدام الاصـطلاح الصحيح الذى استخدمه الدستور ، وذلك حتى نبتعد عن التسميات (والشعارات) التى لا تعبر عن حقيقة النظام ، ولا تسهم فى تحقيق أهـدافه •

الفصل الثانى

الأسس الدستورية للادارة المحلية فى سـوريا

تتميز سوريا بعدم ثبات الأوضاع واستقرارها ، فقد وقع فيها أول انقلاب عسـكرى فى العـالم العربى فى مارس سنة ١٩٤٩ ، ثم توالت

---

(1) انظر :
الدكتور ظريف بطرس : مبادىء الادارة المحلية وقضاياها فى النظرية والتطبيق ١٩٧١ ، صفحة ٤٠ وما بعدها .

الدكتور ثروت بدوى : القانون الادارى ، ١٩٧٤ صفحة ٢٦٧ومابعدها .

الدكتور سليمان محمد الطماوى : مبادىء القانون الادارى ، الكتـاب الأول صفحة ١١٧ وما بعدها .

انقلاباتها العسكرية ، فأصبحت الدولة العربية الأولى فى قيام الانقلابات العسكرية •

ومن الطبيعى أن تتأثر التنظيمات الدستورية ـ وكذلك الادارية وان كان بدرجة أقل ـ بهذه التغيرات المستمرة ، الأمر الذى يؤدى الى التغيير والتعديل المستمرين •

لذلك سنكتفى ببيان الأسس الدستورية للادارة المحلية فى الجمهورية العربية السورية فى دستورين فقط :

الدستور الأول :

هو دستور سنة ١٩٥٠ ، بوصفه أول دستور فى عهد الاستقلال وأهم الدساتير السورية ، فضلا عن أنه كان دستورا دائما قامت بوضعه جمعية تأسيسية منتخبة ، وذلك كمثال عن الماضى •

الدستور الثانى :

هو الدستور الصادر سنة ١٩٧٣ ، وقد صدر باستفتاء شعبى بعد وضع مشروعه بواسطة مجلس الشعب ، وذلك بوصفة الدستور المطبق حاليا •

وقد اختلف أسلوب معالجة موضوع الادارة المحلية بين الدستورين المذكورين فاذا كان دستور سنة ١٩٥٠ قد أعطى اهتماما كبيرا للادارة المحلية حيث قرر ضرورة الالتزام بعدد من الأسس العامة فى هذا الشأن ، فان دستور سنة ١٩٧٣ لم يعط الادارة المحلية ذات الاهتمام حيث اكتفى بالاحالة للقانون فى كل ما يتعلق بها •

وبذلك يكون الدستور الأول قد اقترب من الأسلوب السوفييتى فى بيان أسس الادارة المحلية ، بينما يكون الدستور الثانى قد اتبع الأسلوب الفرنسى من حيث الشكل ، دون أن يكون تطبيقا له من حيث المضمون •

وهكذا ينقسم هذا الفصل الى مبحثين ، هما :

المبحث الأول ـ ونخصصه لبيان أسس الادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٥٠ •

المبحث الثاني ـ ونخصصه لبيان أسس الادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٧٣ •

المبحث الأول
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٥٠

خصص دستور سنة ١٩٥٠ الفصل السادس منه بعنوان « التقسيمات الادارية » لبيان أسس الادارة المحلية ، حيث أفرد لها سبع مواد ، هى المواد من ١٢٦ الى ١٣٢ •

وبالاطلاع على نصوص هذه المواد ، يتضح لنا أن الدستور قد حدد الأسس العامة التالية :

اولا ـ انواع الوحدات الادارية :

تنص المادة ١٢٦ على ما يلى :

« تقسم أراضى الجمهورية الى محافظات يعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها » •

وبذلك يكون الدستور قد نص على مستوى واحد فقط من مستويات وحدات الادارة المحلية وهو المحافظة ، وان كان قد أحال للقانون لبيان تقسيماتها وحدودها •

وفى ظل دستور سنة ١٩٥٠ ، قسمت المحافظة الى مناطق ومدن وقرى ، لكل منها مجلس يقوم برعاية شئونها المحلية (١) •

(١) انظر :
ـ القانون رقم ١٧٢ بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٥٦ (خاص بالبلديات) •
ـ القانون رقم ٢١٥ بتاريخ ٢٩ مارس سنة ١٩٥٦ (خاص بالقرى) •
ـ قانون التنظيمات الادارية رقم ٤٩٦ بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (خاص بالمحافظات والمناطق) •

ثانيا ــ تشكيل المجالس المحلية :

نص الدستور فى المادة ١٢٨ منه على أن يؤلف فى كل محافظة مجلس ينتخب ثلاثة أرباعه ، ويعين الربع الباقى .

ويلاحظ أن الدستور لم يقرر مبدأ انتخاب كل أعضاء المجلس ، الأمر الذى يتنافى مع الديمقراطية حيث تتطلب تشكيل مجالس الوحدات المحلية بالانتخاب العام المباشر .

كذلك يلاحظ أن الدستور قد نص على مبدأ الانتخاب فقط (١) ، ولم يتطلب أن يكون الانتخاب عاما ومباشرا . الأمر الذى يتصور معه أن يكون الانتخاب مقيدا ، وهذا ما حدث بالفعل ، حيث لم يقرر القانون مبدأ الانتخاب العام المباشر ، بل تطلب أن يكون الناخب من الفئات التالية :

- نواب المحافظة .
- حملة الشهادات العليا .
- أعضاء مجالس البلديات .
- مكاتب غرف الصناعة والتجارة والزراعة .
- رؤساء وأعضاء سر نقابات العمال وأرباب العمل والصحافة .

وقد تطلب الدستور أن يتم اختيار رؤساء مجالس المحافظات بالانتخاب ، ونص القانون على اختيار رؤساء مجالس المحافظات والبلديات بالانتخاب ، فى حين قرر أن يكون اختيار رؤساء المناطق والقرى بالتعيين .

---

(١) رغم النصوص التى تقضى بانتخاب ثلاثة أرباع مجالس المحافظات والمناطق وانتخاب كل أعضاء مجالس البلديات والقرى ، لم تجر أية انتخابات ، وكانت تصدر قرارات بتعيين أعضاء هذه المجالس .

(راجع مؤلف الدكتور عدنان العجلانى : الوجيز فى الحقوق الادارية ، الجزء الأول ، سنة ١٩٦٥ ، صفحة ٩٨ وما بعدها) .

ثالثا ـ اختصاصات المجالس المحلية :

تنص المـادة ١٢٩ من الدستور على أن مهمـات مجلس المحـافظة الرئيسية هى المسـاهمة فى الأمور التـالية :

١ ـ مكافحـة المرض بتوسيع الأسعاف الصحى المجـانى ورعاية الأمـومة والطفـولة •

٢ ـ مكافحة الجهـل بانشـاء دور الحضـانة والمدارس الأوليـة والابتدائية والمهنية وتعليم الأميين والمسـاهمة بنشر التعليم •

٣ ـ توفير المياه الصالحة للشرب فى القرى والمدن وانشـاء شبكة الطرق المحلية وتعميم الكهرباء •

٤ ـ تحديد منـاطق البلديات فى المحـافظة •

٥ ـ اقامة المعـارض وتنظيمهـا •

٦ ـ تنشيط السياحة والاصطياف والاشراف على الفنـادق •

٧ ـ تنظيم المواصـلات المحليـة •

٨ ـ استثمار الميـاه المعدنيـة •

٩ ـ انشـاء الغـابات وتنشيط التشجير •

١٠ـ رعاية الأعمال الخيرية والمسـاهمة فيهـا •

١١ـ تنظيم واستثمار الصيد البحرى والنهرى والبرى •

ويلاحظ أن الدستور لم يقرر مبـدأ عموميـة اختصـاص مجلس المحافظة بكل الشئون المحلية ، بل اتبع طريقة يفهم منها أن اختصاصات مجلس المحافظة واردة على سبيل الحصر ، أى أن الاختصاص العـام بشئون المحـافظة لا يزال معقودا أمره للسلطة المركزية •

ويلاحظ كذلك أن الدستور قـد نص عى أن « مهمـات مجلس

المحافظة هى المساهمة فى الأمور ... الخ » ، وبالتالى فان الاختصاصات المذكورة سابقا لا يمارسها المجلس منفردا ، بل ليساهم فيها فقط .

وقد التزم القانون بنص الدستور فى هذا الشأن ، حيث نص على اختصاص مجلس المحافظة بالأمور السابق ذكرها ، الا أنه قد أضاف الى ذلك اختصاص المجلس بكل ما يعتبر من الشئون المحلية بمرسوم جمهورى ، أما فيما يتعلق بمجالس المناطق والقرى فقد أورد القانون اختصاصاتها على سبيل الحصر ، بينما قرر القانون اختصاص المجلس البلدى بجميع المسائل المتعلقة بالبلدية (1) .

ونشير الى أن المادة ١٢٧ من الدستور قد نصت على أن تراعى القوانين فى أحكامها مبدأ توسيع الاختصاص لرؤساء الوحدات الادارية ، ورؤساء المصالح فى المراكز والمحافظات ، الا أننا نذكر بأن جميع هؤلاء الرؤساء معينون ، ويعتبروا موظفين فى الحكومة المركزية ، وذلك باستثناء رؤساء المحافظات والبلديات .

رابعا ــ الموارد المالية :

حرص الدستور على أن يبين الموارد المالية الخاصة بالمحافظات ، وقد حددها بأنها حصة مئوية ــ يعينها القانون ــ تؤخذ من أصل الضرائب العامة المجبية فى المحافظة أو تضاف اليها ، وذلك فضلا عن الرسوم المحلية التى يفرضها مجلس المحافظة بشرط الا تعوق هذه الرسوم انتقال الأشخاص ومرور الأموال بين المحافظات والا تقيد حق المواطنين فى ممارسة مهنهم وأعمالهم فى أرض الوطن .

---

(1) لمزيد من التفاصيل ، راجع :
ــ الدكتور عدنان العجلانى ، مؤلفه السابق الاشارة اليه ، صفحة ٢٥٣ وما بعدها .
ــ الدكتور طعيمة الجرف : مبادىء فى نظم الادارة المحلية ، صفحة ٢٥٨ وما بعدها .
ــ نعوم سيوفى : الحقوق الادارية ، ١٩٦٥ ، صفحة ٢٠٠ ومابعدها .

ونلاحظ ثلاثة أمور فى هـذا الشـأن :

الأمر الأول ــ لقد فعل المشرع الدستورى خيرا باشتراطه ألا يؤدى فرض الرسوم المحلية الى تقييد حق المواطنين فى ممارسة مهنهم وأعمالهم ، أو اعاقة انتقـال الأشخـاص أو مرور الأمـوال .

الأمر الثانى ــ أحال الدستور للقانون لتحديد الحصة المئوية التى تأخذها المحافظة من الضرائب العـامة المجبية فى المحـافظة ، وذلك أمر منتقد فى نظرنا ، اذ كان من الأفضل أن يحدد الدستور هذه الحصـة المئوية . وذلك حتى لا يترك أمر تحـديدها للمشرع العـادى ، الذى يمكن أن يحدد حصة بسيطة لا تجعل المحافظات فى مركز مالى يمكنهـا من القيـام بمهامهـا .

الأمر الثالث ــ أن الدستور قد أحال للقانون ، سواء فيما يتعلق بتحديد حصـة المحـافظة من الضرائب العـامة أو فيما يتعلق بفرض الرسـوم المحلية ، وكنـا نفضـل لو أن الدستور قد قرر المبدأ العـام المعروف فى هذا الشأن ، وهو أن تشمل موارد المحـافظة كل الضرائب والرسـوم ذات الطـابع المحلى .

وفيما عدا ذلك ، نص الدستور على أن ينظم القانون كل ما يتعلق بمجالس المحافظات خصوصـا المسـائل التـالية :

١ ــ تعيين عدد المحـافظات وتقسيماتها وحـدودها .

٢ ــ أصول الانتخابات ، وشروط التعيين بمجلس المحـافظة .

٣ ــ مدة مجلس المحـافظة ، وعدد أعضـائه .

٤ ــ اختصاصـات رئيس مجلس المحـافظة والمكتب التنفيذى ، وأصول ممارسـة أعمـالهم .

٥ ــ أصول المناقشـات والقرارات ، وتنفيذها .

٦ ــ مراقبة أعمـال مجـالس المحافظـات .

٧ ــ أصـول المحاسبة الخاصة بمجالس المحافظات .

ونخلص مما سبق الى أن دستور سنة ١٩٥٠ وان كان قد خصص حيزا هاما للادارة المحلية ، الا أن الأسس التى أوردها فى هذا الشأن تبدو منتقدة من عدة نواحى : فهى لم تقرر تمتع المحافظات بالشخصية المعنوية ، من ناحية • كما أنها لم تقرر اختيار جميع أعضاء مجلس المحافظة بالانتخاب العام المباشر ، من ناحية ثانية • كذلك لم تقرر اختصاص مجلس المحافظة بكل الشئون المحلية ، من ناحية ثالثة وأخيرا ، فهى لم تقرر أن تشمل الموارد المالية للمحافظة كل الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى من ناحية رابعة •

المبحث الثانى
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٧٣

توالت الأحداث فى سوريا (١) ، فألغى العمل بدستور سنة ١٩٥٠ عقب وقوع انقلاب عسكرى • ثم أعيد العمل به مرة أخرى عقب انقلاب عسكرى جديد وقع فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٤ •

ومع قيام الجمهورية العربية المتحدة بين كل من مصر وسوريا ، صدر الدستور المؤقت بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٥٨ ، ولم يتضمن أية نصوص تتعلق بالادارة المحلية كما أشرنا من قبل •

وفى ٢٨ سبتمبر ١٩٦١ ، وقع انقلاب عسكرى أدى الى انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة ، أعقبه انتخاب مجلس تأسيسى بدأ اجتماعاته فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦١ •

الا أن الاستقرار لم يستمر طويلا ، حيث وقع انقلاب عسكرى جديد فى ٢٨ مارس سنة ١٩٦٢ • وأمام ضغط القوى السياسية ،

(١) فيما يتعلق بالعهود المختلفة التى مرت بها سوريا ، راجع :
نعوم سيوفى : الحقوق الادارية ، ١٩٦٥ ، صفحة ١٣٢ وما بعدها .

عاد المجلس التأسيسي للاجتماع ، حيث قرر بتاريخ ١٢ سبتمبر سنة ١٩٦٢ اعادة العمل بدستور سنة ١٩٥٠ مع ادخال بعض التعديلات عليه ، وهي تعديلات لاتمس أسس الادارة المحلية التى نص عليها ذلك الدستور .

الا أن الأمر لم يستمر طويلا ، حيث وقع انقلاب عسكرى جديد بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٦٣ ، فألغى دستور سنة ١٩٥٠ .

ثم توالت الأحداث ، فوقع آخر انقلاب عسكرى فى ١٦ نوفمبر ١٩٧٠ ، وهو الذى يطلق عليه فى سوريا اسم « الحركة التصحيحية » .

وقد أجريت انتخابات عامة ، أسفرت عن تكوين مجلس الشعب ، الذى عهد اليه بوضع مشروع للدستور انتهى منه فى ٣١ يناير سنة ١٩٧٣ ، ثم عرض المشروع للاستفتاء ، فوافق الشعب عليه ، وأصبح هو أساس نظام الحكم الحالى فى الجمهورية العربية السورية .

وقد خصص دستور سنة ١٩٧٣ ثلاث مواد للادارة المحلية ، هى المواد ١٠ ، ١٢٩ ، و ١٣٠ .

وتنص المادة العاشرة على ما يلى :

« مجالس الشعب مؤسسات منتخبة انتخابا ديمقراطيا يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم فى ادارة الدولة وقيادة المجتمع » .

أما المادة ١٢٩ ، فتنص على ما يلى :

« مجالس الشعب المحلية هيئات تمارس سلطاتها فى الوحدات الادارية وفقا للقانون » .

« تحدد الوحدات الادارية وفقا لأحكام القانون » .

بينما تنص المادة ١٣٠ على ما يلى :

« يحدد القانون اختصاصات مجالس الشعب المحلية وطريقة انتخابها

وتكوينها وحقوق أعضائها وواجباتهم وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بهـا » .

ويتضح من النصوص السابقة أن دستور سنة ١٩٧٣ وان كان قد خصص ثلاث مواد للادارة المحليـة ، الا أنه لم يحـدد أى أسـاس دستور لهذا النظام ، حيث أحال للقـانون فى كل ما يتعلق بالنظـام ، وذلك باستثناء ما قرره من اختيـار أعضـاء مجـالس الشعب المحلية بالانتخـاب .

وهـذه طريقة منتقدة ، حيث كان من الأفضـل أن يحدد الدستور الأسس العـامة المتعلقة بأنواع الوحـدات الادارية وتمتعها بالشخصية المعنوية ، وتشكيل مجالسها بالانتخاب العام المبـاشر ، واختصـاصها بالشئون المحلية ، واشتمال مواردهـا على الضرائب والرسـوم ذات الطـابع المحـلى .

ويقوم نظام الادارة المحلية فى سوريا الآن وفقا لأحكام المرسـوم التشريعى رقم ١٥ بتـاريخ ١١ مايو سنة ١٩٧١ وتعـديلاته ، وتتمثل أسس النظام العـام فيما يلى :

١ ـ تقسيم الجمهورية الى وحدات ادارية هى : المحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية والقرية . وتمتع كل منها بالشخصية المعنوية ، باستثناء القرية التى يشترط لتمتعها بالشخصية المعنوية أن يكون عدد سـكانها ٥٠٠٠ نسمة فأكثر .

٢ ـ يدير شئون الوحدة الادارية مجلس منتخب ، يختار أعضاؤه بطريق الانتخاب السرى المبـاشر .

ويشترط أن يضم المجلس ممثلين عن الفئات التى حددها القانون (١)

---

(١) تنص المادة العاشرة على ما يلى :
تتكون المجالس المحلية من ممثلين عن الفئات التالية : الفلاحين ، العمال الحرفيين ، صغار الكسبة ، المعلمين ، الطلبة ، الشبيبة ، النساء ،

كما يشترط ألا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة عن ٦٠٪ .

٣ ـ تختص مجالس الوحدات الادارية بكل الشئون المحلية التى تهم المواطنين فى هذه الوحدات ، وذلك فى نطاق السياسة العامة للدولة ، وفى اطار خطتها العامة .

٤ ـ تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية لرقابة رسمية وشعبية ، وتهدف الرقابة الرسمية الى التأكد من حسن قيام هذه المجالس بنشاطها ومهامها طبقا للقوانين والأنظمة والسياسة العامة للدولة .

٥ ـ يجوز لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية على مختلف مستوياتها ، على أن تتم الدعوة لانتخاب مجالس محلية جديدة خلال ستة أشهر من تاريخ الحل .

* * *

والخلاصة أن دستور سنة ١٩٥٠ ـ بالرغم من أية انتقادات يمكن أن توجه اليه فى هذا الشأن ـ كان أفضل من دستور سنة ١٩٧٣ الحالى ، حيث نص على بعض الأسس العامة التى تحكم نظام الادارة المحلية ، فى حين اكتفى الدستور الحالى بالنص على مبدأ اختيار المجالس المحلية بالانتخاب والاحالة فيما عدا ذلك للقانون .

= المهن الحرة (وتضم الاطباء ، الصيادلة ، المهندسين ، المهندسين الزراعيين، المحامين اطباء الاسنان ، رجال الفكر والفن والصحافة) . الفئات الأخرى وتشمل : موظفى الدولة وسائر الجهات العامة ، العاملين فى الحقول الاجتماعية والاقتصادية ، وغيرذلك من الفئات التى تحددها اللائحة التنفيذيه .

الفصل الثالث
الأسس الدستورية للادارة المحلية في المغرب

منذ الحصول على الاستقلال سنة ١٩٥٦ ، شهدت المملكة المغربية ثلاثة دساتير متعاقبة : كان أولها الدستور الصادر بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، وقد أنهى العمل به بسبب عدم توفر المناخ الملائم لقيام المؤسسات الدستورية بوظائفها • ثم أعقبه الدستور الثانى بتاريخ ٣١يوليو سنة ١٩٧٠ ، الا أن محاولة الانقلاب العسكرى الفاشلة سنة ١٩٧١ قد أدت الى تعطيل العمل به • ومن ثم صدر الدستور الثالث بتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٧٢•

وقد اهتمت الدساتير الثلاثة بالادارة المحلية [1] ، حيث خصصت لها ثلاث مواد [2] ضمنتها الباب الثامن ، وذلك تحت عنوان « الجماعات المحليــة » •

والواقع أنه يوجد تطابق بين أسس الجمــاعات المحلية الواردة فى كل من دستورى سنة ١٩٧٠ وسنــة ١٩٧٢ ، وذلك باستثناء مسألة وحيدة ، حيث يقرر دستور سنة ١٩٧٢ اعتبار النظام الانتخابى لمجالس الجماعات المحلية من اختصاص المشرع ، بينما يعتبره دستور سنة ١٩٧٠ من اختصـاص السلطة التنفيذية •

ولئن كان يوجد تقارب كبير بين أسس الادارة المحلية فى كل مـن دستور سنة ١٩٧٠ و سنة ١٩٧٢ ، الا أنه توجد بعض الاختلافات بين الأسس الواردة فى هــذين الدستورين وتلك الواردة فى دستور سنة ١٩٦٢ •

---

(١) بعيد الاستقلال ، صدر الميثاق الملكى بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٥٨، ثم أعقبه القانون الأساسى للمملكة المغربية بتاريخ ٢ يونيو سنة ١٩٦١ ، ولم يرد فى كل منهما أى نص يتعلق بالادارة المحلية • ونشير لصدور دستور جديد ١٩٩٦ •

(٢) يستخدم المشرع الدستورى المغربى اصطلاح « فصل » بدلا من مـادة •

وهكذا ، نقسم هذا الفصل الى مبحثين ، وذلك كما يلى :

المبحث الأول ــ ونبين فيه الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٦٢ .

المبحث الثانى ــ ونبين فيه الأسس الدستورية للادارة المحلية فى دستور سنة ١٩٧٢ .

المبحث الأول
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٦٢

يعتبر دستور سنة ١٩٦٢ أول دستور دائم للمملكة المغربية فى عهد الاستقلال وقد وضع مشروعه بواسطة لجنة فنية ، ثم طرح للاستفتاء ، حيث وافق الشعب عليه بأغلبية كبيرة ، ومن ثم فقد أصبح نافذا اعتبارا من ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٢ .

وقد أشرنا الى أن هذا الدستور قد خصص الباب الثامن منه بعنوان « الجماعات المحلية » لبيان أسس الادارة المحلية ، وذلك فى ثلاث فصول (١) .

ويتضح من الاطلاع على نصوص الدستور فى هذا الشأن ، أن الأسس التى قررها الدستور للادارة المحلية تتمثل فيما يلى :

---

(١) ونصها كما يلى :

الفصل الثالث والتسعون ــ الجماعات المحلية بالمملكة هى العمالات والاقاليم والجماعات . ويكون احداثها بالقانون .

الفصل الرابع والتسعون ــ تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شئونها تدبيرا ديمقراطيا طبق الشروط التى يحددها القانون .

الفصل الخامس والتسعون ــ ينفذ العمال فى العمالات والاقاليم مقررات مجالس العمالات ومجالس الأقاليم ، وعلاوة على ذلك ينسقون نشاط الادارات ويسهرون على تطبيق القوانين .

اولا ـ انواع الوحدات الادارية :

نص الدستور صراحة على أن الجماعات المحلية بالمملكة هى العمالات والأقاليم (١) والجماعات ، دون أن يشير الى حق المشرع فى انشاء غيرها •

وبذلك يكون الدستور قد حرم المشرع من امكانية انشاء أى نوع جديد من الوحدات الادارية ، فاذا استدعت الظروف انشاء نوع جديد كان لابد من تعديل هذا النص الدستورى •

والواقع أن تقييد المشرع فى اضافة أنواع جديدة لوحدات الادارة المحلية يعد أمرا غير مرغوب فيه ، وذلك نظرا لصعوبة تعديل الدستور من ناحية ، وتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وتطورها من ناحية أخرى • الأمر الذى يدعو الى تحبيذ اعطاء السلطة للمشرع لاضافة أى أنواع جديدة لوحدات الادارة المحلية قد تقتضيها الظروف المتطورة للمجتمعات المعاصرة ، وهو المبدأ الذى تأخذ به الكثير من الدساتير الحديثة •

ثانيا ـ تشكيل مجالس الوحدات الادارية بالانتخاب :

يقرر الدستور صراحة مبدأ تشكيل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب فضلا عن التزام مجالسها بالتدبير الديمقراطى لشئونها ، وذلك كله طبقا للشروط التى يحددها القانون •

ويلاحظ أن الدستور لم ينص على أن تشكل المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر ، الأمر الذى جعل القانون يتبع اسلوب الانتخاب

---

(١) العمالة والأقليم ، تقابل المحافظة فى النظامين المصرى والسورى. الا أن المشرع المغربى يطلق اسم العمالة على الأقاليم التى تتكون من مدينة واحدة ، مثل عمالتى الرباط والدار البيضاء • فى حين يشمل الأقليم : المدينة العاصمة ، وغيرها من المدن والقرى التى تقع فى حدود الأقليم •

غير المباشر لتشكيل مجالس العمالات والأقاليم ، فى حين اتبع اسلوب الانتخاب العام المباشر لتشكيل مجالس الجماعات البلدية والقروية .

ثالثا ـ الحد من الاستقلال العضوى لمجالس العمالات والأقاليم :

يفرق الدستور بين الجماعات الحضرية والقروية من ناحية ، والعمالات والأقاليم من ناحية أخرى ، فنجده يقرر صراحة أن العمال هم الذين ينفذون قرارات مجالس العمالات والأقاليم (١) .

وهكذا يكون عضو التنفيذ لمجالس العمالات والأقاليم موظفا تابعا للسلطة المركزية ، الأمر الذى يحد من استقلال مجالس العمالات والأقاليم فى مواجهة هذه السلطة .

رابعا ـ اختصاص المشرع بانشاء والغاء الوحدات الادارية :

ينص الدستور صراحة على يكون احداث الجماعات المحلية بقانون وبذلك يكون المشرع هو المختص بانشاء الجماعات المحلية ، وبالتالى يكون المشرع وحده هو أيضا المختص بالغاء هذه الجماعات .

ولا شك أن تقرير هذه القاعدة انما يمثل ضمانة دستورية للجماعات المحلية فى مواجهة السلطة التنفيذية ، الأمر الذى يساعد مجالسها على ادارة شئونها المحلية باطمئنان ، كما يحول دون استخدام « امكانية الغاء الجماعات المحلية » كوسيلة للضغط على مجالسها لاخضاعها لادارة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها .

ويرى البعض (٢) أن هذه القاعدة قد خولفت فى العمل ، فالجماعات

---

(١) نشير الى أن التشريع الفرنسى ـ فى ظل دستور سنة ١٩٥٨ ـ يعهد الى العمدة المنتخب من قبل المجلس البلدى بمهمة تنفيذ قرارات المجلس . أما مهمة تنفيذ قرارات مجلس المحافظة (المجلس العام) فيعهد بها التشريع الفرنسى الى المحافظ ، وهو معين من قبل السلطة المركزية .

(٢) Garagnon et Michel Rousset : Droit administratif marocain, 1975, p. 99.

كانت تنشأ دائما بمرسوم ، سواء قبل دستور سنة ١٩٦٢ أو بعد صدور ذلك الدستور ، ويستشهد هذا البعض بالمرسوم الملكي بقانون بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ الخاص بالجماعات الحضرية والقروية .

ونحن نرى أنه يجب التفرقة في هذا الصدد بين الجماعات الحضرية والقروية من ناحية ، والعمالات والأقاليم من ناحية أخرى .

ففيما يتعلق بالجماعات الحضرية والقروية ، جرى العمل دائما على أن يكون انشاؤها والغاؤها من اختصاص السلطة التنفيذية ، وذلك منذ استقلال المغرب وحتى وقتنا الحاضر . وهذا العمل لا يتفق ونصوص دستور سنة ١٩٦٢ ، كما أن حالة الاستثناء لا تبرر الخروج على نصوص الدستور في هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بانشاء والغاء العمالات والأقاليم ، فقد جرى العمل دائما على أن يكون ذلك من اختصاص المشرع ، وذلك منذ الاستقلال وحتى الآن[1] . وهذا العمل وان كان يتفق مع نصوص دستور سنة ١٩٦٢ ويعد تطبيقا سليما لها ، الا أن ذلك يعد أمرا غير مطلوب وفقا لنصوص دستور سنة ١٩٧٢ ، وان كان يعد أسلوبا محمودا ومرغوبا فيه .

ونخلص مما سبق الى أن دستور سنة ١٩٦٢ وان كان قد نص على مبدأ تشكيل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب ، علاوة على اختصاص المشرع بانشائها والغائها . الا أن هذا الدستور قد أغفل النص على اختصاص المجالس المحلية بكل الشئون المحلية ، كما أنه لم ينص على تمتع الجماعات بالشخصية المعنوية ، وذلك فضلا عن عدم تحديد موارد مالية ذاتية لها تمكنها من القيام بأعمالها .

---

(١) انظر على سبيل المثال : ظهير ١٣ اكتوبر ١٩٥٦ ، ظهير بتاريخ ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ، ظهير بتاريخ ١٣ سبتمبر ١٩٦٢ ، مرسوم بقانون بتاريخ ١١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، ظهير بقانون بتاريخ ١٣ اغسطس سنة ١٩٧٣ ، ظهير بقانون بتاريخ ١٤ يناير سنة ١٩٧٤ ، ظهير بقانون بتاريخ ٢٣ ابريل سنة ١٩٧٥ ، وظهير بقانون بتاريخ ٦ اغسطس سنة ١٩٧٦ .

كذلك قلل هذا الدستور من استقلال مجالس العمالات والأقاليم ، وذلك بتقريره اختصاص العامل — وهو موظف تابع للحكومة المركزية — بتنفيذ قراراتها .

المبحث الثانى
الأسس الدستورية للادارة المحلية
فى دستور سنة ١٩٧٢

مع التطورات التى شهدتها المملكة المغربية ، ألغى دستور سنة ١٩٦٢، وحل محله دستور جديد بتاريخ ٣١ يوليو سنة ١٩٧٠ ، ما لبث أن ألغى بدوره فى أعقاب محاولة الانقلاب العسكرى التى جرت سنة ١٩٧١ .

وبتاريخ ١٠ مارس سنة ١٩٧٢ ، صدر الدستور الثالث ، وهو الدستور المطبق حاليا بالمملكة المغربية (١) .

وقد أشرنا من قبل الى تطابق الأسس الدستورية للادارة المحلية فى كل من دستورى ١٩٧٠ و سنة ١٩٧٢ ، وذلك باستثناء ما قرره دستور سنة ١٩٧٢ من أن يكون وضع النظام الانتخابى للجماعات من اختصاص المشرع .

وقد أبقى دستور سنة ١٩٧٢ على بعض الأسس التى وردت بدستور سنة ١٩٦٢ ، وعدل وأضاف بالنسبة للبعض الآخر .

---

(١) ينص الباب الثامن من الدستور بعنوان « الجماعات المحلية » على ما يلى :

الفصل السابع والثمانون — الجماعات المحلية بالمملكة هى العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية وكل جماعة محلية أخرى تحدث بالقانون .

الفصل الثامن والثمانون — تنتخب الجماعات المحلية مجالس مكلفة بتدبير شئونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون .

الفصل التاسع والثمانون — ينفذ العمال فى العمالات والأقاليم مقررات مجالس العمالات والأقاليم وينسقون بالاضافة الى ذلك نشاط الادارات ويسهرون على تطبيق القانون .

وتتمثل الأسس التى أبقى عليها الدستور الحالى بدون تعديل فى مبدأ تشكيل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب ، وكذلك مبدأ الحد من الاستقلال العضوى لمجالس العمالات والأقاليم •

أما ما عدا ذلك ، فقد وقع فيه تعديل بالحذف والاضافة ، وذلك كما يلى :

أولا ــ اختصاص المشرع بانشاء أنواع أخرى من الوحدات الادارية المحلية :

خرج الدستور الحالى على القاعدة التى وردت بدستور سنة ١٩٦٢ ، فلم يحدد أنواع الجماعات المحلية على سبيل الحصر ، بل اكتفى بذكر نوعين هى العمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية ، وترك للمشرع الحرية فى انشاء أى نوع آخر من الجماعات المحلية •

وبذلك يكون النص الدستورى الحالى أكثر مرونة من سابقه ، حيث أنه يقرر اعطاء « سلطة تقديرية » للمشرع فى تقرير انشاء أى جماعات محلية أخرى قد تتطلبها التطورات البشرية والاقتصادية والسياسية فى المملكة ، وذلك دون حاجة لتعديل نص الدستور •

ويتفق هذا النص مع الاتجاه السائد فى بعض الدساتير المعاصرة(١)، حيث تعطى للمشرع سلطة انشاء وحدات جديدة للادارة المحلية ، وذلك تبعا لمتطلبات الحاجات المتطورة للجماعات البشرية •

ثانيا ــ اختصاص المشرع بوضع النظام الانتخابى للمجالس المحلية :

يأخذ المشرع الدستورى المغربى بقاعدة التمييز بين مجال القانون ومجال اللائحة ، فيحدد موضوعات معينة يكون الاختصاص بالتشريع

---

(١) راجع على سبيل المثال :
ــ المادة ٧٢ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ .
ــ المادة ٤١ من دستور جمهورية مالى الصادر سنة ١٩٥٩ .
ــ المادة ٥٥ من دستور جمهورية مدغشقر الصادر سنة ١٩٥٩ .
ــ المادة ١٦١ من دستور جمهورية مصر العربية ، الصادر سنة ١٩٧١ .

فيها للقانون أى من اختصاص السلطة التشريعية ، بينما يكون ما عداها من موضوعات من اختصاص السلطة التنفيذية ، وهو ما يعرف باسم « المجال التنظيمى » مقارنة « بالمجال التشريعى » .

وقد أخذ المشرع الدستورى بهذه القاعدة فى الدساتير المغربية الثلاث، وان كانت الموضوعات المتروكة للمجال التنظيمى تختلف من دستور لآخر ، وذلك تبعا لضيق أو اتساع المجال المحدد للقانون فى هذه الدساتير.

وفيما يتعلق بموضوع بحثنا ، نجد أن دستور سنة ١٩٦٢ قد ترك النظام الانتخابى لمجالس الجماعات المحلية ليكون أحد موضوعات المجال التنظيمى ، أى أنه كان من اختصاص السلطة التنفيذية .

وقد أخذ دستور سنة ١٩٧٠ أيضا بذات القاعدة ، فلم تذكر المادة ٤٥ منه النظام الانتخابى لمجالس الجماعات المحلية كأحد الموضوعات التى يختص بها القانون .

أما دستور سنة ١٩٧٢ فقد أورد حكما مخالفا فى هذا الشأن ، حيث تقرر المادة ٤٥ منه صراحة اعتبار النظام الانتخابى للجماعات المحلية من بين المبادىء التى يختص القانون بالتشريع فيها (١) . ولاشك أن ذلك يمثل ضمانة دستورية جديدة يمكن أن تؤدى ، مع غيرها من الضمانات والظروف الى وضع نظام انتخابى للجماعات المحلية يتفق ومتطلبات الديمقراطية فى هذا الشأن . ولعل ذلك يعد تأكيدا للسمة الجديدة التى

---

(١) يقرر الدستور الفرنسى ذات القاعدة ، حيث تنص المادة ٣٤ منه على أن « يحدد القانون القواعد التى تخص . . . نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية » .

أضفاها دستور سنة ١٩٧٢ على مجالس الجماعات المحلية ، حيث قرر أن المجالس الجماعية تساهم فى تنظيم المواطنين وتمثيلهم [١] .

والواقع أن العمل قد جرى على الأخذ بالقاعدة الواردة فى دستور سنة ١٩٧٢ ، وذلك فى ظل دستور سنة ١٩٦٢ ، بل وحتى قبل صدور ذلك الدستور . فالنظام الانتخابى للعمالات والأقاليم مقرر بالظهير الشريف رقم ٢٧٣ ـ ٦٣ ـ ١ الصادر بتاريخ ١٢ سبتمبر سنة ١٩٦٣ وتعديلاته ، بينما يتضمن الظهير الشريف رقم ١٦١ ـ ٥٩ ـ ١ النظام الانتخابى للمجالس الجماعية .

وهكذا يكون ما ورد بدستور سنة ١٩٧٢ ليس الا تقنينا لما جرى عليه العمل ، سواء فى ظل الدستورين السابقين ، أو فى الفترة السابقة على صدور هذه الدساتير .

ثالثا ـ اختصاص السلطة التنفيذية بانشاء والغاء الجماعات المحلية :

على عكس ما ورد بدستور سنة ١٩٦٢ ، جاء دستور سنة ١٩٧٢ بقاعدة جديدة فيما يتعلق بالسلطة المختصة بانشاء والغاء الجماعات المحلية، حيث لم تتضمن المادة ٨٧ من الدستور اختصاص المشرع بهذه السلطة ، وبالتالى يكون الدستور قد تركها للسلطة التنفيذية ، الأمر الذى يجعل هذه الأخيرة تتمتع « بسلطة تقديرية » فى انشاء والغاء الجماعات المحلية.

ولنا أن نتساءل الآن عن أى القاعدتين تفضل الأخرى ، هل تكون أفضل تلك القاعدة التى وردت بدستور سنة ١٩٦٢ والتى تقرر أن سلطة انشاء والغاء الجماعات المحلية انما تكون من اختصاص السلطة التشريعية؟،

---

(١) ينص الفصل الثالث من الباب الأول (المبادىء الأساسية) على ما يلى : « الاحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمجالس الجماعية والغرف المهنية تساهم فى تنظيم المواطنين وتمثيلهم » .

ونشير الى أن دستور سنة ١٩٧٠ قد أورد ذات النص السابق فى الفصل الثالث أيضا .

أم تلك القاعدة الواردة بدستور سنة ١٩٧٢ والتى تقرر هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية ؟

الواقع أن تقرير القاعدة الأولى انما يمثل ضمانة للجماعات المحلية فى مواجهة السلطة التنفيذية ، الأمر الذى يساعد مجالسها على ادارة شئونها المحلية باطمئنان ودون خوف من التدخلات غير القانونية للسلطة التنفيذية ، كما يحول دون استخدام « امكانية الغاء الجماعات المحلية » كوسيلة للضغط لاخضاع هذه المجالس لادارة السلطة التنفيذية وتوجيهاتها .

لذلك تحرص بعض الدول على تقرير ذلك الاختصاص للسلطة التشريعية ، وذلك بنصوص صريحة فى دساتيرها (١) .

الا أن تقرير اختصاص المشرع بانشاء والغاء الوحدات الادارية للجماعات المحلية قد يصطدم بالاعتبارات العملية التى تتطلب قدرا من المرونة فى انشاء الوحدات المحلية والغائها ، وذلك نظرا للظروف البشرية والاقتصادية ولاجتماعية المتغيرة فى عالم اليوم ، الأمر الذى قد يحبذ اعطاء اختصاص انشاء والغاء وحدات الادارة المحلية للسلطة التيفيذية وهو ما دفع بعض الدول الى ترك القاعدة الأولى ، وتفضيل تقرير اختصاص السلطة التنفيذية بانشاء والغاء الوحدت الادارة المحلية ، كما هو الحال فى مصر مثلا (٢) .

---

(١) راجع على سبيل المثال : المادة ١٣٣ من الدستور الايطالى الصادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، والمادة ١٢٦ من الدستور السورى الصادر فى ٥ سبتمبر سنة ١٩٥٠ ، والمادة ٦٨ من دستور ساحل العاج الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٠ .

(٢) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الخاص بنظام الحكم المحلى ، على أن يكون انشاء وحدات الحكم المحلى وتحديد نطاقها والفاؤها كما يلى :

اولا — المحافظات :

بقرار من رئيس الجمهورية .

ثانيا — المراكز والمدن والأحياء والقرى :

بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلى ، وذلك بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة .

ومع تقديرنا للاعتبارات العملية التى دفعت بعض الدول الى تقرير اختصاص السلطة التنفيذية بانشاء والغاء وحدات الادارة المحلية ، الا أنه يحسن — فى رأينا — عدم ترك الأمر لمطلق تقدير السلطة التنفيــذية ، حيث يخشى أن يؤدى ذلك الى ظلم بعض الجماعات المحلية ومحاباة البعض الآخر ، الأمر الذى لا يتفق ومبدأ المساواة بين المواطنين والجماعات • ولذلك يكون من الأفضل وضع قيود تقلل من امكانية الظلم والمحاباة ، ولا يتأتى تحقيق ذلك الا بوضع « معايير تشريعية » تتقيد بها السلطة التنفيذية عند انشاء أو الغاء وحدات الادارة المحليــة • وبذلك يمكن التوفيق بين الاعتبارات المتعارضة ، حيث يستلزم الأمر ضرورة توفير حد أدنى من الضمانات للوحدات المحلية فى مواجهة السلطة التنفيذية من ناحية، وضرورة اعطاء قدر من « السلطة التقديرية » لها ، لتقدير تقرير الانشاء أو الالغاء بما يستجيب للتطورات البشرية والاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى •

والخلاصة أننا وان كنا نسجل — بارتياح وتقدير — حرص المشرع الدستورى المغربى على النص فى الدساتير المتعاقبة على مبدأ اختيار أعضاء مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب ، فضلا عن النص الصريح على أن تدير هذه المجالس شئونها تدبيرا ديمقراطيا • الأمر الذى يؤكد الطابع الديمقراطى لتكوين وادارة هذه المجالس ، ويسمح بامكانية التعبير الحر عن ارادة المواطنين فى المجتمعات المحلية •

الا أننا نسجل أيضا — وبأسف — أن المشرع الدستورى المغربى قد أغفل تضمين الدستور لنصوص تقرر أسسا عامة فى ثلاث أمور :

الأمر الأول — لم تتضمن الدساتير المغربية المتعاقبة أى نص يتعلق بمنح الشخصية المعنوية للجماعات المحلية ، وبذلك حرمت هذه الجماعات من ضمانة دستورية فى هذا الشأن •

صحيح أن القانون المغربى يقرر تمتع العمالات والأقاليم والجماعات

الحضرية والقروية بالشخصية المعنوية ، الا أن ذلك يكفل ضمانة تشريعية فقط ، وهى ولا شك تعتبر أقل من الضمانة الدستورية التى كان يمكن أن تستمد من نص الدستور على تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية أى أن المشرع العادى يمكنه أن يحرم أى من الجماعات المحلية أو بعضها أو حتى كلها من التمتع بالشخصية المعنوية اذا أراد ذلك ، صحيح أن ذلك لم يحدث حتى الآن ، ولكنه أمر يمكن أن يحدث من الناحيــة النظرية على الأقل . وهو ما يدعونا الى تفضيل النص على تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية فى صلب الدستور ، وذلك حتى يكون ذلك ضمانة دستورية لها فى مواجهة المشرع ذاته .

الأمر الثانى ــ اختصاصات الجماعات المحلية :

يفهم من نصوص الدساتير المغربية الثلاث أن المشرع الدستورى يعطى للقانون سلطة تحديد اختصاص الجماعات المحلية المختلفة ، وهــذا أمر منطقى ، ويتفق مع النظم المقارنة التى تحيل للقانون فيما يتعلق بتحديد اختصاص الجماعات المحلية .

ولكن تحرص دساتير بعض الدول على تقرير مبدأ عام فى هذا الشأن تتضمنه نصوصها وهو اختصاص المجالس المحلية بكل الشئون المحلية ، مع الاحالة للقانون فيما يتعلق بوضع تفصيلات ذلك المبدأ .

أما وقد ترك المشرع الدستورى المغربى هذا الأمر للقانون بدون أى قيد ، فان المشرع العادى يكون حرا فى تحديد اختصاص الجماعات المحلية ، وبالتالى فانه قد لا يقرر لها الاختصاص بكل الشئون المحلية .

الأمر الثالث ــ الموارد المالية للجماعات المحلية :

لما كان توفير حد أدنى من الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية يعد أمرا ضروريا لتدبير شئونها فضلا عن ضمان استقلالها فى مواجهة السلطة المركزية ، لذلك تحرص بعض الدساتير على النص الصريح على أن تشمل

موارد الجماعات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، الأمر الذى يوفر للجماعات المحلية موارد ذاتية تمكنها من التصرف واتخاذ القرارات .

ولكن المشرع الدستورى المغربى لم يذكر شيئا عن الموارد المالية للجماعات المحلية ، وبالتالى فانه يكون قد ترك تحديد هذه الموارد لاختصاص المشرع العادى دون تقيد بأى مبدأ عام فى هذا الشأن ، الأمر الذى يمكن أن يؤدى فى نهاية المطاف الى الحد من الاستقلال المالى للجماعات المحلية فى مواجهة السلطة المركزية .

ولا شك أن تشكيل مجالس الجماعات المحلية بالانتخاب وان كان ضروريا ، الا أنه لا يكفى وحده لضمان استقلالها فى مواجهة السلطة المركزية بل يؤكد ذلك ويدعمه تقرير اختصاص الجماعات المحلية بكل الشئون المحلية ، وذلك فضلا عن تقرير تضمن مواردها للضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى .

خاتمـــة

اتضح لنا من تتبع موقف الدساتير المختلفة من الادارة المحليـــة ، أن هذه الدساتير تتبع ثلاث أساليب : فالبعض منها لا يتضمن أية نصوص تتعلق بالادارة المحليـــة ، وهو ما أطلقنا عليه اسم الأسلوب الأمريكى، ولا شك أن اتباع هذا الأسلوب يحرم الوحـــدات المحليـــة من ضمانات دستورية ، قد يؤدى توفرها الى الاسهام فى قيام هذه الوحدات بمهامها بفاعلية واستقلال •

وتتبع بعض الدساتير أسلوبا ثانيا ، وهو ما أطلقنا عليه اسم الاسلوب الفرنسى ، وتهتم الدساتير التى تأخذ بهذا الأسلوب بالادارة لمحليـــة ، فتوفر لهـــا بعض الضمانات الدستورية ، حيث تنص على بعض الأسس العامة فى هذا الشأن ، ثم تحيل للقانون لوضع تفصيلات النظام •

بينما تتبع دساتير أخرى أسلوبا ثالثا ، أطلقنا عليه اسم الأسلوب السوفيتى ، حيث تنص الدساتير التى تأخذ بهذا الأسلوب على مجموعة من الأسس العـــامة والتفصيلية المتعلقة بالادارة المحلية ، الأمر الذى يعنى المزيد من الضمانات الدستورية للوحدات المحلية •

وقد أخذت الولايات المتحدة الأمريكية والهند بالأسلوب الأول ، بينما أخذت فرنسا واليابان وتركيا ومالى والكمرون بالأسلوب الثـــانى ، فى حين أخذت دول الديمقراطية الماركسية بالأسلوب الثالث ، فأخذ بهذا الأسلوب دستور كل من الاتحاد السوفييتى ، بولندا ، تشيكوسلوفاكيا ، يوغسلافيا ، والصين ، ومن الدول التى أخذت به ــ لظروف خاصة ــ كل من ايطاليا ومدغشقر •

وقد أوضحنا أننا نرفض الأسلوب الأول ، نظرا لأنه يؤدى الى عدم تمتع الوحدات المحلية بأية ضمانات دستورية ، وهذا أمر غير مقبول •

وفى مجال المفاضلة بين الأسلوبين الثانى والثالث ، قلنا أن الأسلوب الثانى وان كان يصلح لدولة تتميز بتاريخها الديمقراطى الطويل وحيوية وفاعلية مؤسساتها وهيئاتها . الا أنه لا يصلح لدول العالم الثالث ومن بينها الدول العربية ، وذلك نظرا لحاجة شعوب هذه الدول لوجود ضمانات دستورية تثبت الوحدات المحلية فى مواجهة اتجاه تركيز السلطة الملاحظ فى هذه الدول ، الأمر الذى يمكن أن يسهم فى تهيئة الظروف لتحقيق الديمقراطية بها على المستوى القومى .

وفيما يتعلق بالأسلوب الثالث ، فقد لاحظنا أنه يقرر تضمين الدستور لقواعد تفصيلية كثيرة ، قد يكون ملائما أن يتضمنها القانون لا الدستور . وقد اقترحنا الأخذ بأسلوب وسط ، يجمع مزايا كل من الأسلوبين الثانى والثالث ، الأمر الذى يؤدى الى توافر حد أدنى من الضمانات الدستورية للوحدات المحلية ، مع ترك التفصيلات للقوانين التى يمكن تعديلها وتغييرها باجراءات أخف من تعديل وتغيير الدستور ، وذلك حتى يتحقق التوافق والملاءمة بين الواقع المتغير للمجتمعات المحلية من ناحية ونظم الادارة المحلية بها ، من ناحية أخرى .

ومن ثم فقد رأينا أن يتضمن الدستور الأسس العامة المتعلقة ببيان أنواع الوحدات المحلية مع اعطاء السلطة للمشرع لاضافة أنواع جديدة اليها تبعا للظروف ، وتشكيل المجالس المحلية بالانتخاب العام المباشر ، واختصاص مجالسها بالشئون المحلية ، وأن يكون لها سلطة التقرير والتنفيذ مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية طبقا لقواعد منصوص عليها فى الدستور ، والموارد المالية الكافية لقيامها بأعمالها بما فى ذلك الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، وذلك فضلا عن عدم جواز الحل العام للمجالس المحلية ، مع بيان حالات وشروط الحل المنفرد لكل مجلس ، وضمانات أعضاء المجالس فى مواجهة السلطة المركزية .

وفى مجال بحثنا للأسس الدستورية للادارة المحلية فى الدول العربية

سجلنا ظاهرة الاضطراب وعدم الاستقرار فى العالم العربى ، الأمر الذى أدى الى التغيير والتعديل المستمرين فى النظم الدستورية والادارية من ناحية ، كما أدى الى أن يعيش ربع العالم العربى تقريبا فى ظل دساتير مؤقتة ، من ناحية أخرى .

وقد أعطينا أمثلة للأسس الدستورية للادارة المحلية فى بعض دول الدساتير المؤقتة مثل العراق وليبيا .

كما أشرنا الى ظاهرة تضمن الكثير من الدساتير العربية لمادة واحدة فى هذا الشأن (تونس ، الصومال ، لبنان ، الأردن ، الكويت) ، وتحيل بمقتضاها للقانون ، الأمر الذى يعنى عدم وجود أية ضمانات دستورية للوحدات المحلية فى هذه الدول .

كما أشرنا الى مجموعة من الدول العربية الأخرى ، تضمنت دساتيرها بعض الأسس العامة للادارة المحلية ، مثل السودان ومصر وسوريا والمغرب .

وقد قدمنا دراسة تفصيلية للأسس الدستورية للادارة المحلية فى ثلاث دول عربية ، هى : مصر وسوريا والمغرب ، راعينا فى اختيارها تمثيل العالم العربى بظروفه ومناطقه المختلفة .

وبالنسبة لمصر عرضنا الأسس الدستورية للادارة المحلية فى الدساتير المصرية المتعاقبة : ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ .

وبالرغم من وجود بعض الاختلافات فيما تضمنته تلك الدساتير فى هذا الشأن ، الا أن دستور سنة ١٩٥٦ يظل أكثر الدساتير المصرية اهتماما بالادارة المحلية . فى حين يتميز دستور سنة ١٩٧١ بأنه قدقرر ، لأول مرة ، مبدأ تشكيل مجالس الوحدات المحلية بالانتخاب العام المباشر .

وبالنسبة لسوريا ، عرضنا الأسس الدستورية للادارة المحلية التى وردت بدستور سنة ١٩٥٠ ، ثم أشرنا الى أن دستور سنة ١٩٧٣ يعد

متأخرا فى هذا الشأن حيث اكتفى بالاحالة للقانون باستثناء النص على مبدأ تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب .

أما بالنسبة للمغرب ، فنلاحظ أن الأسس الدستورية للادارة المحلية لم تتغير بصفة عامة فى الدساتير الثلاث ، وان كان دستور سنة ١٩٧٠ و ١٩٧٢ قد أعطيا للمشرع سلطة انشاء أى جماعة محلية أخرى غير تلك المنصوص عليها فيهما ، فى حين انفرد دستور سنة ١٩٧٢ باعتبار النظام الانتخابى للجماعات المحلية من الميادين التى يختص القانون بالتشريع فيها .

وفى مجال المقارنة بين الأسس الدستورية الحالية للادارة المحلية فى كل من مصر وسوريا والمغرب ، يمكن تحديد أوجه الاتفاق والاختلاف كما يلى :

اولا ــ تشكيل المجالس المحلية :

تتفق دساتير هذه الدول على النص على تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب .

الا أن الدستور المصرى ينفرد باشتراط أن يكون الانتخاب عاما ومباشرا ، وذلك فضلا عن اشتراطه أن يكون نصف أعضاء المجالس على الأقل من العمال والفلاحين .

ثانيا ــ أنواع الوحدات الادارية :

اتبع الدستوران المصرى والمغربى خطة واحدة فى هذا الشأن ، حيث حددا بعض الأنواع ، وأعطيا للمشرع سلطة انشاء أى أنواع أخرى قد تقتضيها الظروف .

بينما اكتفى الدستور السورى بالاحالة للقانون ، دون أن يحدد أى نوع من الوحدات المحلية .

ثالثا ـ تمتع الوحدات الادارية بالشخصية المعنوية :

انفرد الدستور المصرى بالنص الصريح على تمتع الوحدات الادارية بالشخصية المعنوية ، فى حين لم يتعرض أى من الدستورين السورى والمغربى لهذه المسألة •

رابعا ـ اختصاصات المجالس المحلية :

لم يتعرض الدستور المغربى لهذه المسألة ، فى حين اكتفى الدستوران المصرى والسورى بالاحالة للقانون لتحديدها •

خامسا ـ الموارد المالية :

كذلك لم يشر الدستور المغربى للموارد المالية للوحدات المحلية ، فى حين أحال كل من الدستورين المصرى والسورى للقانون فى هذا الشأن •

سادسا ـ الرقابة على المجالس المحلية :

اكتفى الدستور المصرى بالاحالة للقانون فى هذا الشأن ، فى حين لم يشر الدستوران السورى والمغربى لهذه المسألة •

سابعا ـ ضمانات أعضاء المجالس المحلية :

كذلك أحال الدستور المصرى للقانون فيما يتعلق بضمانات أعضاء المجالس المحلية ، بينما لم يتضمن الدستوران السورى والمغربى أى شىء بهذا الصدد •

ونخلص مما سبق الى أن الادارة المحلية فى الدول العربية ينقصها الكثير من الضمانات الدستورية ، وأنه لا تكفى الاحالة للقانون فى هذا الشأن ، وذلك نظرا لحداثة الأخذ باللامركزية المحلية فى صورتها الكاملة من ناحية ، والاتجاه المتزايد لتركيز السلطة ـ فى الواقع ـ من ناحية أخرى •

تم الطبع بالمراقبة العامة
لمطبعة جامعة القاهرة والكتاب
الجامعى

المراقب العام
البرنس حموده حسين

(مطبعة جامعة القاهرة الكتاب الجامعى ١٩٧٩/٧٢٣/٢٠٠٠)